

C-426-93

Sentencia No. C-426/93

CONMOCION INTERIOR-Conexidad

Los correctivos adoptados por el Decreto en estudio se relacionan directa y específicamente con los factores determinantes de perturbación de la convivencia ciudadana y se dirigen a contrarrestarlos, evitando que los procesados y sindicados por delitos de competencia de la antiguamente denominada jurisdicción de orden público se sustraigan a la acción de la justicia.

REGIMEN PENAL ESPECIAL

No pugna con la Constitución adoptar un régimen especial aplicable a cierto tipo de delitos, si el tratamiento diferenciado se justifica en razón de factores objetivos que lo hagan necesario y no entrañe una suerte de discriminación proscrita por la Constitución. Como la Corte lo ha reconocido en varias sentencias, este es precisamente el caso de los delitos asociados al terrorismo y al narcotráfico.

LIBERTAD PROVISIONAL-Causales/TERMINO JUDICIAL/PRINCIPIO DE PRECLUSIVIDAD

Esta Corte verifica que el establecimiento de las nuevas causales de libertad provisional para los delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional es en un todo congruente con los criterios de justificación razonable que deben guiar la valoración constitucional de los plazos de privación de la libertad individual a causa de la detención preventiva y cuyo acatamiento se impone en aras de la observancia tanto del principio de presunción de inocencia, como para que la restricción de este derecho fundamental no se mantenga indefinidamente, ni siquiera bajo los regímenes de excepción, pues ello se traduciría en su desconocimiento o, lo que es lo mismo, en su negación. El señalamiento de términos cronológicos que confieran preclusividad temporal a las actuaciones y fases a cumplirse dentro del proceso penal, es requisito constitucionalmente indispensable para dar realidad a los derechos del procesado.

TERMINO JUDICIAL/DILACION INJUSTIFICADA

El señalamiento de plazos temporales de carácter perentorio para que se cumpla una actuación o se agote una determinada etapa procesal, como en este caso se hace para la fase instructiva en los procesos a cargo de los jueces regionales y del Tribunal Nacional, constituye prenda que garantiza la efectividad del derecho del procesado a que no ocurran durante el adelantamiento del proceso dilaciones injustificadas o una prolongación indefinida del mismo sin términos procesales perentorios. Es evidente que la naturaleza de los delitos de los cuales conocen los jueces regionales y las circunstancias en que se cometen dichos hechos punibles, implican mayores obstáculos para la recaudación de las pruebas correspondientes, lo cual conduce a la necesidad de prever un lapso mayor que el consagrado para los otros delitos con el fin de adelantar la investigación correspondiente en forma más acertada y completa.

SALA PLENA

REF.: Expediente No.R.E.- 051

Revisión constitucional del decreto legislativo No. 1496 de 1993 “Por el cual se dictan disposiciones en relación con los términos para realizar la instrucción y las causales de libertad provisional en los procesos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional”.

MAGISTRADO PONENTE1:

HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D.C., Octubre siete (7) de mil novecientos noventa y tres (1993).

Aprobada por Acta No. 61.

I. ANTECEDENTES.

El Gobierno Nacional hizo llegar a esta Corporación dentro del término fijado en el artículo 214-6 de la Carta Política, copia del decreto No. 1496 de agosto 3 de 1993 “Por el cual se dictan disposiciones en relación con los términos para realizar la instrucción y las causales de libertad provisional en los procesos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional”, para efectos del control oficioso de constitucionalidad.

Avocado el conocimiento por parte del magistrado sustanciador, se ordenó fijar en lista el negocio con el fin de permitir la intervención ciudadana, igualmente se dió traslado al Procurador General de la Nación y una vez recibido el concepto fiscal, procede la Corte a decidir.

II. TEXTO DEL DECRETO

El decreto 1496 de 1993, sobre el cual se pronunciará la Corte, es del siguiente tenor:

“DECRETO NUMERO 1496 DE 1993

(agosto 3)

“Por el cual se dictan disposiciones en relación con los términos para realizar la instrucción y las causales de libertad provisional en los procesos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal

Nacional”

El Presidente de la República de Colombia

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1793 de 1991 y 829 de 1993

C O N S I D E R A N D O:

“Que mediante decreto 1793 de 1992 se declaró el estado de conmoción interior en todo el

territorio nacional fundado, entre otras, en las siguientes consideraciones:

“Que es necesario fortalecer la acción de los organismos judiciales en su función de investigar, acusar y juzgar; proteger a los funcionarios judiciales y a los de los organismos de fiscalización, así como a los testigos; permitir a las fuerzas militares desarrollar funciones de policía judicial, y reprimir ciertas conductas que contribuyen a que puedan tener éxito las operaciones de la delincuencia organizada.”

“Que para hacer frente a los factores de perturbación del orden público, de tiempo atrás se han venido tomando medidas excepcionales, las cuales fueron adoptadas como legislación permanente, primero por el Gobierno Nacional, previo estudio de la Comisión Especial creada por el artículo transitorio 6o. de la Constitución Política, y luego por el Congreso de la República mediante la ley 15 de 1992”

“Que la Corte Constitucional ha comunicado públicamente la declaratoria de inexecutable del artículo 3o. de la citada ley, por considerar, entre otros motivos, que no es razonable la prolongación ilimitada en el tiempo de la detención cautelar y no puede convertirse en pena anticipada”.

“Que por lo anterior es necesario establecer causales de libertad provisional que teniendo en consideración las razones expuestas por la Corte, consulten la naturaleza especial de los procesos que conocen los jueces regionales y el Tribunal Nacional, para evitar que se hagan inoperantes las medidas de aseguramiento adoptadas para proteger a la sociedad y garantizar la convivencia ciudadana.

“Que la propia Corte Constitucional ha considerado que la adopción de normas especiales sustantivas o procedimentales aplicables a cierto tipo de delitos -como los derivados de narcotráfico y terrorismo- tiene plena base constitucional si objetivamente el tratamiento diferenciado se justifica en razón de factores objetivos que lo hagan necesario, lo que ciertamente ocurre tratándose de delitos asociados a esas modalidades de conducta antisocial.

“Que se hace necesario adoptar causales de libertad provisional para los delitos de competencia de los jueces regionales y el tribunal nacional, consultando criterios de razonabilidad como los que la Corte Constitucional señala en su comunicado en la siguiente forma: ‘el tiempo actual de detención, su duración en proporción a la ofensa, los efectos materiales y morales sobre la persona determinada, la conducta que exhiba el acusado durante la reclusión, las dificultades objetivas propias de la investigación, complejidad respecto a los hechos, número de testigos o acusados, necesidad de una evidencia concreta, la conducta de las autoridades judiciales competentes, el peligro de fuga, la posibilidad de reincidencia, la capacidad de destrucción de la evidencia, etc.

“Que conforme al artículo 213 de la Constitución Política el Presidente de la República tiene las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

DECRETA:

|

1. Cuando se dicte en primera instancia preclusión de la investigación, cesación de procedimiento o sentencia absolutoria, en todo caso debidamente ejecutoriada.
2. Cuando el sindicado tenga más de setenta años de edad.
3. Cuando en cualquier estado del proceso hubiere sufrido en detención preventiva un tiempo igual al que mereciere como pena privativa de la libertad por el delito que se le imputa, habida consideración de su calificación o de la que debería dársele.

Se considera que ha cumplido un término equivalente al que mereciere como pena el que lleve en detención preventiva el tiempo necesario para obtener la libertad condicional, siempre que se reúnan los demás requisitos para otorgarla.

4. Cuando vencidos los términos previstos en este Decreto no se hubiere calificado el mérito de la instrucción.

No habrá lugar a la libertad provisinal prevista por este numeral, cuando el mérito de la instrucción no se hubiere podido calificar por causas atribuibles al sindicado o a su defensor. En este evento el funcionario judicial compulsará copias para que se investigue disciplinariamente al abogado que incurra en maniobras dilatorias.

PARAGRAFO 1o.- En el evento previsto en el numeral 4o del presente artículo, proferida la resolución de acusación se revocará la libertad provisional, salvo que proceda por causal diferente.

PARAGRAFO 2o.- Cuando se decrete la libertad provisional se impondrán al sindicado las siguientes obligaciones: informar todo cambio de residencia, no salir del país sin previa autorización del funcionario, someterse a la vigilancia de las autoridades o presentarse periódicamente ante ellas a juicio del funcionario judicial, abstenerse de consumir bebidas alcohólicas y observar buena conducta.

ARTICULO 2o.- En los procesos por delitos a que hace referencia el artículo anterior el término de instrucción no podrá exceder de dieciocho (18) meses, contados a partir de la fecha de su iniciación.

No obstante, en los procesos en que se encuentren vinculadas tres (3) o más personas o en los que se investiguen tres o más delitos, el término máximo de instrucción será de treinta (30) meses.

Vencidos los términos anteriores, deberá procederse a la calificación.

ARTICULO 3o.- Los procesos a que se refiere el presente Decreto que en la fecha de entrada en vigencia del mismo se encuentren en la etapa de instrucción, se calificarán en los términos que se señalan a continuación:

En los que hubiere transcurrido un término inferior a seis (6) meses, se calificarán en los términos contemplados en el artículo anterior.

En los que hubiere transcurrido un término igual o mayor a seis (6) meses, sin exceder de dieciocho (18), se calificarán en el término de doce (12) meses contados a partir de la vigencia del presente Decreto.

En aquellos en que hubiere transcurrido un término igual o mayor de dieciocho meses (18), sin exceder de cuarenta y ocho (48), se calificarán en un término no superior a ocho (8) meses contados a partir de la vigencia del presente Decreto.

Los términos para calificación previstos en los dos incisos anteriores se aumentarán en dos terceras partes, cuando al proceso se encuentren vinculados tres o más sindicatos, o se investiguen tres o más delitos.

Los procesos en cuya etapa de instrucción hubiere transcurrido un término igual o superior a cuarenta y ocho (48) meses, sin exceder de sesenta (60), se calificarán en el término de seis (6) meses.

Los procesos en cuya etapa de instrucción haya transcurrido un término igual o superior a sesenta meses, deberán calificarse en un plazo no superior a (4) meses.

ARTICULO 4o.- Cuando se solicite la aplicación del artículo 37 del Código de Procedimiento Penal, los términos previstos en el presente decreto para calificar la instrucción se suspenderán hasta cuando por decisión judicial se apruebe o impruebe el acuerdo, o este último no se produjere.

ARTICULO 5o.- El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las disposiciones que le sean contrarias. Su vigencia se extenderá por el tiempo de la conmoción interior, sin perjuicio de que el Gobierno la prorrogue de conformidad con lo previsto por el inciso 3o. del artículo 213 de la Constitución.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., el 3 de agosto de 1993.”

(Siguen firmas).

III. INTERVENCION CIUDADANA

Dentro del término de fijación en lista se presentaron varios escritos, algunos destinados a impugnar y otros a defender la constitucionalidad de las normas contenidas en el decreto 1496 de 1993, a los cuales se hará referencia en seguida.

A.- Impugnaciones.

1.- El ciudadano Pedro Pablo Camargo solicita a la Corte que declare inexecutable el ordenamiento que se revisa por violar los artículos 5, 13, 150-1-2, 152, 213, 214-1 y 252 de la Carta Política, por las siguientes razones:

- El decreto 1496/93 al adoptar causales de libertad provisional para los delitos de competencia de los jueces regionales y el Tribunal Nacional “consultando criterios de

razonabilidad como los que la Corte Constitucional señala en su comunicado”, demuestra claramente que “no hay conexidad con la situación que determinó la declaratoria del estado de excepción y que fue levantado dos días después”, motivo por el cual se violó el numeral 1o. del artículo 214 de la Constitución.

- Las medidas adoptadas en el decreto 1496/93 son desproporcionadas “puesto que la sentencia de constitucionalidad de la Corte Constitucional sobre la ley 15 de 1992...ni constituye ni contribuye o es caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía”.

- El decreto 1496/93 no solo constituye una burla a la sentencia de la Corte Constitucional en torno a la ley 15/92 “sino también un claro desacato” por cuanto “el Presidente de la República funda el decreto impugnado en un anuncio de sentencia, pero no en una sentencia con efectos de cosa juzgada. En otras palabras se trata de un abuso punible”.

- Señala el impugnante que el decreto 1496 de 1993 viola además otras normas constitucionales como son: el principio de igualdad, pues las causales de libertad provisional contenidas en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal son aplicables “sin discriminación alguna a todo sindicado”; los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución ya que la función de reformar Códigos, en este caso el de Procedimiento Penal, concretamente en su artículo 415, es tarea que le compete realizar al Congreso; el inciso tercero del artículo 213 de la Carta pues el decreto “no se limita a suspender leyes incompatibles con el estado de conmoción, sino que modifica el artículo 415 del C.P.P. y establece términos judiciales”; el artículo 251 de la Constitución por modificar las funciones básicas de acusación y juzgamiento, ya que establece causales de libertad provisional distintas a las contenidas en el artículo 415 del C.P.P.

2.- El Defensor del Pueblo por su parte, considera que el decreto 1496/93 es inconstitucional por infringir el principio de presunción de inocencia contenido en el artículo 29 de la Carta.

- Dice el Defensor que el decreto objeto de análisis estableció excepciones para los delitos de competencia de los jueces regionales o del Tribunal Nacional, frente al régimen ordinario de causales de libertad provisional consagrado en el numeral 4o. del artículo 415 del C.P.P., que fija términos máximos de instrucción, vencidos los cuales el sindicado tendrá derecho a la libertad provisional. Según esta norma “cuando existen personas privadas de la libertad el máximo de duración de la instrucción es de ciento ochenta (180) días (seis (6) meses)”.

- El Decreto 1496/93 establece una serie de posibilidades que legitiman la demora en cada caso específico, si se atiende la primera hipótesis a que se refiere la norma “el detenido precautelativamente debe permanecer en espera de resolución calificatoria hasta treinta (30) meses”, en el segundo evento, existe “una espera de cincuenta y seis (56) meses para que al detenido preventivamente se le profiera resolución acusatoria o preclusión de la instrucción”, en el tercer caso “el ciudadano deberá esperar detenido preventivamente y sin calificación. hasta sesenta y seis (66) meses” y en el último caso si el proceso lleva en etapa instructiva mas de cinco (5) años (sesenta (60) meses) sin calificación, “tal decisión deberá proferirse en

el término de cuatro (4) meses a partir de la vigencia del decreto”, además de que los términos para calificación previstos en los dos primeros eventos se incrementarán en las dos terceras partes, cuando al proceso se encuentren vinculados tres o más sindicatos o se investiguen tres o más delitos.

- Entonces, expresa el Defensor, si esos términos son “únicamente para la fase instructiva del proceso, fácilmente se observa que los procesados detenidos terminan, de hecho, pagando una condena con independencia de su condición de responsables o inocentes”, vulnerándose así el principio de presunción de inocencia, pues “la función de demostrar la responsabilidad del sindicato, corresponde exclusivamente al Estado. Mientras ésta no se compruebe, se encuentra amparado por la presunción, hasta tanto sea declarado culpable mediante un fallo judicial...la privación de la libertad antes de tal comprobación ha de ser excepcional, y enderezada estrictamente a proteger los intereses de la sociedad....La ineficiencia de la administración no puede constituirse en un momento dado en un gravamen adicional para la situación, de por sí aflictiva, que soporta el procesado detenido”.

B.- Coadyuvancias.

1.- El Fiscal General de la Nación sostiene que el decreto 1496/93 es exequible en su totalidad.

- Al estudiar el contenido del artículo 1o. del citado decreto, en el que se establecen causales de libertad provisional, el Fiscal se remite a lo sostenido por esta Corporación en distintas sentencias de constitucionalidad en las que se han juzgado mandatos penales similares, los cuales han sido declarados ajustados a la Carta.

- En lo que respecta a los artículos 2o. y 3o. del citado ordenamiento, manifiesta el Fiscal que el legislador extraordinario obró de conformidad con el fallo de la Corte Constitucional que declaró inexecutable el artículo 3o. de la ley 15 de 1992 y “atendiendo los precisos límites de éste, tal como se lee en el último inciso de las consideraciones se establecieron los términos específicos de instrucción dependiendo del número de delitos y de sindicatos”, términos que a su juicio “son razonables” y a pesar de no existir medición de lo “razonable”, entiende que dichos términos “tratan de ajustarse a algunos de los postulados que señala la misma sentencia como los de los efectos materiales o morales sobre la persona detenida, la conducta de las autoridades judiciales, el peligro de fuga, la posibilidad de reincidencia y la capacidad de destrucción de la evidencia”.

- Agrega que como los artículos 2o. y 3o. del decreto 1496/93 no sólo se limitan a señalar los términos en que debe efectuarse la calificación de la investigación, sino que sirven de base al ordinal 4o. del artículo 1o. del mismo decreto, pide se declare constitucional el inciso 1o. de dicho ordinal que señala “Cuando vencidos los términos previstos en este decreto no se hubiere calificado el mérito de la instrucción”, norma que, si bien es cierto se opone a las causales de libertad provisional contenidas en el artículo 415 del C.P.P., deriva su aplicación preferente no sólo de su condición de norma especial de conmutación, sino también de razones de favorabilidad y racionalidad.

- Y añade que “si es perfectamente constitucional dar un trato más rígido a determinadas conductas delictivas, resulta evidente concluir que este trato diferencial no es para

determinada parte del proceso penal sino que el tratamiento de tal naturaleza es un concepto integral que se refiere tanto a la parte sustantiva que define el ilícito y señala la pena imponible, como la parte procesal que indica los pasos a seguir para imponer la pena correspondiente o para declarar la inocencia del sindicado de la infracción penal. De manera que, no puede alegarse so pretexto del principio de la favorabilidad, la aplicación parcial de un determinado Estatuto, pues las normas deben aplicarse en la integridad de la Institución Jurídica para la que fueron creadas. En conclusión la favorabilidad de una norma no puede predicarse por contraste con otras que regulen materias diferentes y en el caso específico que ocupa este escrito, la favorabilidad no puede concluirse de la comparación de las normas que regulan la instrucción y juzgamiento de los delitos de competencia de los jueces regionales con la de las del Código de Procedimiento Penal, pues mientras aquellas regulan unos tipos delictivos especiales y que cualquiera estima razonadamente como de mayor importancia para la estabilidad del país, éstas se refieren a conductas delictivas que aunque graves también, al fin y al cabo son delitos, son menos graves para la existencia del Estado y la estabilidad de la nación”.

- En cuanto al inciso segundo del mismo ordinal 4o. del artículo 1o. del decreto sub-examine, considera el Fiscal que “su enunciado no viola ninguna norma constitucional pues se trata del simple reconocimiento de una justificación racional a una dilación injustificada de la instrucción, cuando ella ocurre por razones imputables al sindicado o a su defensor”.

- En lo concerniente al párrafo 1o. del artículo 4o. de la misma norma, dice el Fiscal que “su constitucionalidad salta de bulto y la misma no plantea siquiera un problema constitucional, sino penal, pues resulta lógico que si se ha concedido la libertad provisional por las razones del ordinal 4o., se imponga su revocatoria una vez proferida la resolución de acusación, habida cuenta que agotada la etapa de la calificación con el proferimiento del pliego de cargos respectivo, desaparece la causal de falta de calificación como supuesto de la libertad provisional”.

- En relación con el párrafo 2o. del artículo 1o. del decreto 1496/93 que contiene las obligaciones que se imponen a los beneficiados con la libertad provisional “no encuentra la Fiscalía que alguna de estas obligaciones viole o restrinja algún derecho fundamental y por tanto ellas deben ser declaradas exequibles en el conjunto del párrafo que las contiene”.

- Para concluir señala el Fiscal que el artículo 4o. del decreto no viola ningún artículo de la Carta, por cuanto la suspensión de términos de instrucción por razón de las negociaciones del artículo 37 del C.P.P., “es un caso atribuible al sindicado o a su defensor, pues la solicitud de terminación anticipada del proceso proviene de éste o de aquél y por ello resulta justa la negativa de la libertad provisional por el vencimiento de los términos de que trata el ordinal 4o. del artículo 1o. del decreto que se revisa”.

2.- Los Ministros de Gobierno y de Justicia y del Derecho, enviaron un escrito conjunto, en el cual exponen las razones que a su juicio justifican la constitucionalidad del decreto 1496/93.

- En primer término señalan que a raíz de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 3o. de la ley 15 de 1992 el Gobierno se vió obligado a “efectuar una evaluación de la nueva situación que concluyó en el análisis según el cual debería revisarse de inmediato el régimen jurídico especial de los delitos de competencia de los jueces regionales. De no ser así se

podría producir la liberación de más de 5.000 personas sindicadas de tales delitos.

En efecto, de quedar en frente a un ordenamiento que, aunque vigente, carente de razonabilidad por las consideraciones expuestas por la Corte resultaba imperioso adoptar de manera inmediata unas causales específicas de libertad provisional acordes con los criterios de razonabilidad considerados por el máximo Tribunal Constitucional”.

- El Gobierno procedió entonces a evaluar detenidamente la situación pues de acuerdo a un informe de la Fiscalía, cerca de 5.400 personas quedarían en posibilidad de ser excarceladas “ante la ausencia de normas específicas de transición de la nueva normatividad penal informada de los criterios de razonabilidad expuestos por la Corte” y en consecuencia decidió expedir un régimen de causales de libertad provisional, “más favorable que el previsto en el artículo 59 del decreto 2790 de 1992, atendiendo la tesis de que no se puede mantener una detención provisional indefinida”, así consideró el Gobierno que se evitaría la “extensión de los efectos de la perturbación”.

- Las disposiciones adoptadas en el decreto 1496/93 tienden a dar un tratamiento diferencial y especial a cierto tipo de delitos, régimen que encuentra apoyo constitucional de acuerdo con reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues el régimen de libertad provisional es “más favorable que el establecido en el artículo 59 del decreto 2790 de 1990 en el cual solo proceden dos causales de libertad provisional”.

- De acuerdo con los criterios de razonabilidad expuestos por esta Corporación en la sentencia que declaró la inexecutable del artículo 30. de la ley 15 de 1992, el decreto objeto de revisión los acató así: “en relación con el tiempo actual de detención se establece un periodo de transición diferencial que varía dependiendo del mayor o menor transcurso del tiempo, es decir, cuanto mayor es el tiempo de duración del proceso, menor es el plazo con que cuenta el funcionario para decidir, y en consecuencia, menor será el tiempo posible de detención preventiva”.

- En cuanto a la proporcionalidad entre la duración de la detención y la gravedad de la ofensa, debe tenerse en cuenta que este régimen sólo se aplica a los detenidos por delitos de competencia de los jueces regionales, “y es esta la causa que a su vez, sirve de fundamento para tener en cuenta el criterio de dificultad objetiva propia de la investigación, habida cuenta de la complejidad que presenta la recolección de pruebas dentro de los mencionados procesos por las circunstancias de orden público a las cuales se enfrentan las autoridades judiciales a cargo de los mismos.”

- El legislador de excepción acogiendo los lineamientos abstractos derivados de la jurisprudencia constitucional, “consideró necesario establecer unos plazos límites para la instrucción de los procesos por delitos de competencia de los jueces regionales, los cuales se convierten a su vez en presupuesto específico de la libertad provisional en tales casos”.

IV. CONCEPTO FISCAL

Lo rinde el Procurador General de la Nación en oficio No. 276 del dos (2) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993), el que concluye solicitando a la Corte que declare exequible el decreto objeto de revisión.

Los argumentos en que apoya el Ministerio Público su petición, son los que a continuación se resumen:

- El decreto cumple con las exigencias de forma estatuidas en la Constitución Nacional.
- El análisis de la conexidad del decreto 1496 de 1993 con las causas que originaron la declaratoria de conmoción interior debe hacerse desde dos puntos de vista: “de un lado, mediante la comprobación de la relación directa entre la situación que dió lugar a la declaratoria del estado de excepción y la materia tratada por los decretos que se dictan a su amparo, del otro, por la constatación de una relación entre las circunstancias puntuales que acompañan la expedición de cada decreto legislativo y la materia por él regulada”. En el decreto que se examina es evidente esta doble conexidad pues se busca fortalecer la acción de los organismos judiciales “toda vez que con la adopción de las normas procedimentales (términos y causales de libertad provisional) aplicables a los delitos de competencia de los jueces regionales, se satisface, a partir de su razonabilidad, la carencia de este presupuesto identificado por la Corte, conservando la naturaleza especial que se deriva del tratamiento diferenciado, en razón a factores objetivos propios de los delitos que se estiman perturbadores del orden público”.
- Expresa en seguida el Procurador General que por medio de la sentencia C-301 de agosto 2 de 1993 esta Corte declaró la inexecutable del artículo 3o. de la ley 15 de 1992 “cuyo contenido material era idéntico al que presentaba el decreto 1156 de 1992 analizado y hallado conforme por la Corte Constitucional, en sentencia C-557 de octubre 15 de 1992. Sorprende entonces al titular del Ministerio Público, que aduciendo el Alto Tribunal, en el fallo primeramente referido, la razón del cambio de órgano que expidió la normatividad (Ejecutivo por Congreso) y no la modificación del contenido material de la misma -que no la hubo- pueda interpretar un aspecto analizado y juzgado por la misma Corte bajo idénticas preceptivas, las del artículo 29 constitucional, para hallar, en ésta segunda ocasión contrario a sus mandatos lo regulado por el artículo 3o. de la ley 15 de 1992, ya declarado conforme al artículo 29 superior, y desvirtuando de contera el efecto rígido del fallo constitucional que allí se le atribuye”.
- A continuación dice el Procurador que no puede predicarse lo mismo del decreto 1496/93 sujeto a estudio, pues este “no reproduce norma de excepción alguna, y si bien obedece, como se dijo al hablar de su conexidad a la necesidad de llenar un vacío percibido por la Corte, no es igual en sus mandatos a la disposición que fue hallada inexecutable en sentencia C-301 ya referida... No podemos percibir en el fallo de la Corte que declaró inexecutable el artículo 3o. transcrito, la intención del juez de la Carta de refundir los dos procedimientos existentes en punto a la libertad provisional, extendiendo las causales del 415 a los procesados por los delitos de que conocen los jueces regionales y el Tribunal Nacional. De ser ello así, implicaría un desconocimiento de la intención misma del Constituyente, cuando habilitó al ejecutivo para convertir en legislación permanente, previa la no improbación por la Comisión Especial, entre otras, normas sustantivas y procedimentales creadas al amparo del viejo estado de sitio, como una manera de acoplamiento al sistema penal que la nueva Carta imponía.”
- Lo que entiende el Procurador del fallo de la Corte “es que las causales de libertad

provisional consagradas en el artículo 415 del C. de P.P., resultaban más razonables que las contenidas en el decreto 2790 de 1990 (artículo 59), sin que ello implicase, de una parte que este segundo ordenamiento fuese inconstitucional -de hecho ya había sido declarado conforme a la Carta- y de otra que el legislador careciere de competencia para establecer mecanismos restrictivos o diferenciadores de acuerdo con la modalidad criminal que reprime... Faltaba a juicio de la mayoría de esa H. Corporación, el señalamiento tanto de causales de libertad provisional como de unos términos para evitar las 'dilaciones injustificadas', referidas en el inciso cuatro del artículo 29 de la Carta".

- Volviendo al decreto 1496/93 manifiesta el Procurador que el señalamiento de términos y causales de libertad provisional respeta los principios constitucionales de la igualdad y el debido proceso, además como medidas procedimentales "no ligadas a una política criminal de carácter permanente y sí instrumentales para un régimen diferenciado ya reconocido conforme a la Constitución, deben ser halladas por la Corte igualmente exequibles".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A.- Competencia.

Esta Corporación es tribunal competente para decidir sobre la exequibilidad del decreto enviado para su revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241-7 en concordancia con el 214-6 de la Ley Suprema.

B.- Formalidades del decreto.

El decreto materia de revisión, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Carta y en desarrollo de los decretos 1793 de 1992 y 829 de 1993; mediante el primero se declaró en todo el territorio nacional el estado de conmoción interior por el término de noventa (90) días, contados a partir del ocho (8) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992), periodo que posteriormente fue prorrogado por noventa (90) días más, según consta en el decreto 261 de febrero 5 de 1993, y en virtud del segundo, nuevamente se extiende el plazo de vigencia del estado excepcional por un lapso igual a los anteriores, es decir, noventa (90) días más, periodo que vencía el cuatro (4) de agosto de mil novecientos noventa y tres (1993).

Cabe agregar que en esta última fecha, el Gobierno Nacional expidió el decreto No. 1515, en el que dispuso: levantar a partir del cinco (5) de agosto de mil novecientos noventa y tres (1993), el estado de conmoción interior declarado por decreto 1793 de 1992, y prorrogar la vigencia de algunas de las normas adoptadas durante el mismo, por el término de noventa (90) días, dentro de las cuales se halla el decreto que hoy es objeto de estudio por parte de esta Corporación.

Pues bien: el decreto 1496 de 1993, materia de examen, cumple a cabalidad con las exigencias formales estatuidas en la Carta Política, toda vez que se encuentra firmado por el Presidente de la República y los catorce (14) ministros del despacho, su vigencia es transitoria, ya que solo rige durante el tiempo que dure el estado de conmoción interior y se

limita a suspender las disposiciones que le sean contrarias, todo lo cual se aviene a los mandatos constitucionales.

Además fue dictado dentro del término de la segunda prórroga del estado de conmoción, que vencía el cuatro (4) de agosto de mil novecientos noventa y tres (1993), lo que hace que su expedición se adecúe al presupuesto temporal a que alude el artículo 213 del Estatuto Superior.

C.- El contexto del decreto revisado.-

Como ha sido del conocimiento de la opinión nacional, para hacer frente al clima de perturbación del orden público en el país, que durante los últimos años se ha visto azotado en razón de las acciones terroristas desatadas por organizaciones criminales que han traído como consecuencia el asesinato de jueces y de otros ciudadanos indefensos a causa de atentados con carros bomba y otros actos terroristas, magnicidios y demás ilícitos, el Gobierno Nacional, en desarrollo de las facultades que le confería el artículo 121 de la Constitución Política de 1886, dictó una serie de regímenes normativos de excepción, conocidos como Estatutos para la Defensa de la Democracia y de la Justicia.

Su denominador común -atendiendo a su contenido normativo y a su propósito-, ha sido neutralizar, debilitar o malograr la estructura logística y la capacidad operativa de la guerrilla y el narcotráfico así como fortalecer y proteger las instituciones que, desde entonces, se han convertido en blanco principalísimo de esas actividades criminales las que en particular se han dirigido a socavar la administración de justicia.

Dentro de ese contexto se organiza como jurisdicción especial la denominada de orden público, destinada a ser regulada por normas especiales, con el propósito esencial de dotar a la justicia de capacidad de acción frente al crimen organizado y a las modalidades delictivas que como el terrorismo, el narcotráfico, los magnicidios y el secuestro, tienen una mayor capacidad de perturbación del orden público en razón al vasto poder de destrucción masiva que les permite producir profunda consternación y alarma social. Las últimas expresiones legislativas de dicho régimen se consignaron en los antiguos Decretos de Estado de Sitio Nos. 2790, 099, 390 y 1676 de 1991.

Consciente la Asamblea Constituyente de que la persistencia de las causas de la perturbación obligaban a mantener las medidas adoptadas para restablecer el orden público, en el artículo 8o. transitorio de la Constitución Política de 1991 dispuso que los decretos dictados en ejercicio de las facultades de estado de sitio, continuarían rigiendo por un plazo de noventa (90) días, durante el cual el Gobierno podía convertirlos en legislación permanente si la Comisión Especial Legislativa no los improbaba.

Es así como en desarrollo de la facultad mencionada, el Gobierno Nacional adoptó como legislación permanente diversas normas relativas a la jurisdicción de orden público y al régimen que la regula. Entre tales disposiciones vale la pena mencionar los Decretos de Estado de Sitio Nos. 2790, 099, 390 y 1676 de 1991, los cuales fueron convertidos en legislación permanente por el Gobierno Nacional, al no ser improbados por la Comisión Especial Legislativa, mediante el Decreto 2271 de 1991.

Por su relación con la materia objeto de la presente revisión, conviene recordar que el artículo 59 del Decreto No. 2271 de 1991 reguló lo relativo a las causales de libertad provisional en los delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional, el cual fué declarado exequible por esta Corte mediante sentencia C-093 de 1993.

Ahora bien, la permanencia de la normatividad sobre la jurisdicción de orden público, fué posteriormente reiterada por el artículo 5o. transitorio del Código de Procedimiento Penal, el cual dispuso:

“... la Jurisdicción de Orden Público se integrará a la jurisdicción Ordinaria desde el momento en que comience a regir este nuevo Código. Los jueces de orden público se llamarán jueces regionales y el Tribunal Superior de Orden Público se llamará Tribunal Nacional. La competencia de estos despachos no se modifica, continuarán conociendo de los mismos hechos punibles que han venido conociendo hasta ahora de acuerdo con los decretos que no impruebe la Comisión Especial para convertir normas expedidas en ejercicio de facultades de Estado de Sitio en legislación permanente”.

D. La Conexidad.

Como tantas veces se ha reiterado, las medidas que dicte el Gobierno Nacional durante el estado de excepción a que se refiere el artículo 213 constitucional, deben guardar estrecha relación de conexidad con las causas que originaron o sirvieron de fundamento para declarar el estado de conmoción interior e igualmente estar orientadas a restablecer el orden público turbado, prevenir su agravación o impedir la extensión de sus efectos.

Como se recordará, el decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992, en virtud del cual el Gobierno Nacional declaró en todo el territorio nacional el estado de conmoción interior, por un lapso de noventa (90) días contados a partir de su vigencia y que esta Corporación declaró exequible mediante sentencia No. C-031 del 1o. de febrero de 1993, adujo como causales que motivaron la implantación de dicho estado, las siguientes:

“Que en las últimas semanas la situación de orden público en el país, que venía perturbada de tiempo atrás, se ha agravado significativamente en razón de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada.

Que además de las acciones armadas contra la fuerza pública, los grupos guerrilleros han intensificado su estrategia de atentar contra la población civil y contra la infraestructura de producción y de servicios, con el fin de minar la solidaridad ciudadana con las autoridades, debilitar la organización económica del país y obtener de funcionarios públicos o de particulares, concesiones y beneficios de diversa índole.

Que con el fin de financiar y adelantar su actividad delincencial, los grupos guerrilleros han logrado disponer de cuantiosos recursos económicos obtenidos por diversos medios ilícitos, los cuales, de acuerdo con informes de inteligencia, están siendo administrados y canalizados valiéndose de las entidades financieras y de otros mecanismos institucionales.

Que de acuerdo con informes de inteligencia, los grupos guerrilleros están obteniendo por diversos medios, tales como la intimidación de funcionarios y de contratistas del Estado,

acceso a recursos públicos -particularmente a nivel de ciertas entidades territoriales- y distorsionando la ejecución de los programas del Estado en determinadas zonas del país, entre ellos los de reforma agraria, para favorecer sus acciones ilegales.

Que los grupos guerrilleros se han aprovechado de algunos medios de comunicación para entorpecer la acción de las autoridades, hacer la apología de la violencia, justificar sus acciones delincuenciales y crear confusión y zozobra en la población.

Que los grupos guerrilleros vienen ejerciendo presiones sobre algunos funcionarios de entidades territoriales con el fin de inducirlos a entrar en contactos directos o entendimientos con ellos, contrariando la política presidencial en materia de la conservación y restablecimiento del orden público.

Que igualmente dichos grupos delincuenciales han logrado entorpecer y sustraerse a la acción de la justicia, ante la imposibilidad de la misma de recurrir al apoyo de las fuerzas militares como órgano de policía judicial para recabar las pruebas necesarias.

Que los grupos mencionados han buscado aprovecharse de diversas organizaciones sociales legítimas para inducirlos a realizar actividades contrarias a la Constitución y la ley.

Que las organizaciones guerrilleras también están dirigiendo sus actividades contra diversas cárceles.

Que de acuerdo con informes de inteligencia, la acción de los grupos guerrilleros es facilitada por organizaciones creadas para proveerse de bienes y servicios que les permiten adelantar su actividad perturbadora del orden público.

Que, adicionalmente, en la ciudad de Medellín se ha exarcebado en los últimos días la acción de la delincuencia organizada, mediante atentados contra personal de la Policía Nacional y del DAS, lo cual indica un aumento de las actividades terroristas de aquélla.

Que además de intensificar las acciones militares y de policía es necesario responder a las estrategias de los grupos guerrilleros con medidas que aseguren la solidaridad ciudadana, corten el flujo de recursos que financian las actividades de aquéllos, e impidan que dispongan de los bienes que requieren para sus operaciones delincuenciales.

Que es necesario fortalecer la acción de los organismos judiciales en su función de investigar, acusar y juzgar; proteger a los funcionarios judiciales y a los de los organismos de fiscalización, así como a los testigos; permitir a las fuerzas militares desarrollar funciones de policía judicial, y reprimir ciertas conductas que contribuyen a que puedan tener éxito las operaciones de la delincuencia organizada.

Que en ocasión reciente se produjo el homicidio de una funcionaria judicial y se continúan registrando amenazas contra miembros de la rama jurisdiccional, por lo cual se impone adoptar a la mayor brevedad medidas que garanticen su integridad personal y les permitan desarrollar con independencia y seguridad su altísima función.

Que es necesario adoptar medidas encaminadas a incrementar la protección de las víctimas de la violencia y a mantener en alto la moral de la fuerza pública.

Que es igualmente indispensable establecer medidas para aumentar la eficacia de la fuerza pública, tales como las referentes a la disponibilidad de recursos, soldados, oficiales y suboficiales, la movilización de tropas, la adquisición de suministros y el fortalecimiento de los mecanismos de inteligencia.

Que es esencial incorporar al Presupuesto General nuevos gastos y adoptar los mecanismos presupuestales y legales adecuados para financiar las nuevas erogaciones que se requieren para dar respuesta a la escalada terrorista.

Que es necesario adoptar medidas que permitan al PNR desarrollar una actividad mayor en materia de rehabilitación y normalización en las principales áreas en las cuales operan activamente los grupos guerrilleros.

Que con el fin de hacer frente a la delicada situación de orden público descrita, habida cuenta de su origen, naturaleza y dimensiones, e impedir oportunamente la extensión de sus efectos, es preciso adoptar medidas de carácter excepcional, que escapen al ámbito de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

Que de conformidad con el artículo 22 de la Carta la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Que de acuerdo con el artículo 2o. de la Constitución, es un fin esencial del estado asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, así como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Que de acuerdo con lo prescrito por el artículo 189, ordinal 4o, de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Que de conformidad con el artículo 213 de la Constitución Política corresponde al Presidente de la República declarar el estado de conmoción interior cuando exista una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias de las autoridades de policía”.

Por su parte, el decreto 1496 de 1993, objeto de examen señala las causales de libertad provisional a que tienen derecho los sindicados en delitos de competencia de los jueces regionales o del Tribunal Nacional (artículo 1o.); establece términos de instrucción para los procesos que por tales delitos se adelanten, como para los que se encuentren en curso; (artículos 2o. y 3o.); autoriza la suspensión de los términos para calificar la instrucción del proceso en el evento de que se solicite la aplicación del artículo 37 del Código de Procedimiento Penal (artículo 4o.) y señala su vigencia a más de corroborar que suspende las disposiciones que sean incompatibles con sus preceptos (artículo 5o.).

Las razones que adujo el Gobierno Nacional para justificar la adopción de tales medidas y que aparecen como consideraciones del decreto 1496 de 1993, son las que se señalan en seguida, las cuales vale la pena transcribir en su integridad.

“Que mediante decreto 1793 de 1992 se declaró el estado de conmoción interior en todo el

territorio nacional fundado, entre otras, en las siguientes consideraciones:

“Que es necesario fortalecer la acción de los organismos judiciales en su función de investigar, acusar y juzgar; proteger a los funcionarios judiciales y a los de los organismos de fiscalización, así como a los testigos; permitir a las fuerzas militares desarrollar funciones de policía judicial, y reprimir ciertas conductas que contribuyen a que puedan tener éxito las operaciones de la delincuencia organizada.”

“Que para hacer frente a los factores de perturbación del orden público, de tiempo atrás se han venido tomando medidas excepcionales, las cuales fueron adoptadas como legislación permanente, primero por el Gobierno Nacional, previo estudio de la Comisión Especial creada por el artículo transitorio 6o. de la Constitución Política, y luego por el Congreso de la República mediante la ley 15 de 1992.

“Que la Corte Constitucional ha comunicado públicamente la declaratoria de inexecutable del artículo 3o. de la citada ley, por considerar, entre otros motivos, que no es razonable la prolongación ilimitada en el tiempo de la detención cautelar y no puede convertirse en pena anticipada.

“Que por lo anterior es necesario establecer causales de libertad provisional que teniendo en consideración las razones expuestas por la Corte, consulten la naturaleza especial de los procesos que conocen los jueces regionales y el Tribunal Nacional, para evitar que se hagan inoperantes las medidas de aseguramiento adoptadas para proteger a la sociedad y garantizar la convivencia ciudadana.

“Que la propia Corte Constitucional ha considerado que la adopción de normas especiales sustantivas o procedimentales aplicables a cierto tipo de delitos -como los derivados de narcotráfico y terrorismo- tiene plena base constitucional si objetivamente el tratamiento diferenciado se justifica en razón de factores objetivos que lo hagan necesario, lo que ciertamente ocurre tratándose de delitos asociados a esas modalidades de conducta antisocial.

“Que se hace necesario adoptar causales de libertad provisional para los delitos de competencia de los jueces regionales y el Tribunal Nacional, consultando criterios de razonabilidad como los que la Corte Constitucional señala en su comunicado en la siguiente forma: ‘el tiempo actual de detención, su duración en proporción a la ofensa, los efectos materiales y morales sobre la persona determinada, la conducta que exhiba el acusado durante la reclusión, las dificultades objetivas propias de la investigación, complejidad respecto a los hechos, número de testigos o acusados, necesidad de una evidencia concreta, la conducta de las autoridades judiciales competentes, el peligro de fuga, la posibilidad de reincidencia, la capacidad de destrucción de la evidencia, etc.

“Que conforme al artículo 213 de la Constitución Política el Presidente de la República tiene las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.”

Así pues, a lo que el decreto atribuye capacidad perturbadora del orden público es al retiro del ordenamiento del régimen especial de libertad provisional para los delitos de

competencia de la jurisdicción de orden público, distinto al consagrado en las normas del Código de Procedimiento Penal con carácter restrictivo y vigencia circunscrita al término de conmoción, en razón a que las circunstancias excepcionales anotadas pueden conllevar a situaciones que, a su turno, den lugar a acaecimientos susceptibles de agravar la perturbación del orden público, sin que por ello pueda considerarse como hecho perturbador la sentencia de la Corte Constitucional que declaró inexecutable el artículo 30. de la Ley 15 de 1992.

Se insiste en que el decreto 1496 atribuye potencialidad perturbadora es a la impunidad que puede derivarse de la inoperancia de las medidas de aseguramiento adoptadas para proteger a la sociedad, en este caso, por la desaparición de un régimen especial de libertad provisional para los delitos de competencia de la antiguamente denominada jurisdicción de orden público, hoy jueces regionales y Tribunal Nacional.

Por ello, para esta Corte el contenido normativo del decreto No. 1496 de 1993 está ligado causalmente a los hechos y circunstancias que determinaron la declaración del Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional; además, en su sentir, las medidas que en el se adoptan se enderezan a precaver su recrudecimiento, pues se orientan a impedir que los efectos de una legislación especialmente encaminada a la conservación del orden público, se vean malogrados y que, como resultado de ello, puedan generarse situaciones de impunidad que den lugar a nuevos atentados contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana.

Ciertamente, la no aplicación de los preceptos especiales relativos al régimen de libertad provisional y a los términos de instrucción en los delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional, desvertebraría el orden jurídico estructurado para afrontar los delitos más graves. Ello afectaría gravemente el orden público pues, no se remite a duda que el retiro del ordenamiento jurídico de normas estructurales a su integral aplicación, haría nugatorios los mecanismos dispuestos para restablecerlo o prevenir la extensión de sus efectos; es más: podría aún conducir a su agravación si a consecuencia de ello, se facilita la perpetración de actos o hechos ilícitos.

Para la Corte, pues, no cabe duda de que los correctivos adoptados por el Decreto en estudio se relacionan directa y específicamente con los factores determinantes de perturbación de la convivencia ciudadana y se dirigen a contrarrestarlos, evitando que los procesados y sindicados por delitos de competencia de la antiguamente denominada jurisdicción de orden público se sustraigan a la acción de la justicia por causa de la circunstancia anotada. Así lo corroboran las apreciaciones de los Ministros de Gobierno y de Justicia que obran en las presentes diligencias.

En otros términos, la eficaz aplicación del régimen especial de la jurisdicción de orden público fortalece la administración de justicia en su acción contra la impunidad y contribuye a asegurar la convivencia ciudadana.

E.- Examen material

- Las causales de libertad provisional (artículo 10.)

El artículo 1o. del decreto en revisión señala las causales de libertad provisional a que tienen derecho los sindicados en delitos de competencia de los jueces regionales o del Tribunal Nacional.

Son ellas, las siguientes:

1. Cuando se dicte en primera instancia preclusión de la investigación, cesación de procedimiento o sentencia absolutoria, en todo caso debidamente ejecutoriada.
2. Cuando el sindicado tenga más de setenta años de edad.
3. Cuando en cualquier estado del proceso hubiere sufrido en detención preventiva un tiempo igual al que mereciere como pena privativa de la libertad por el delito que se le imputa, habida consideración de su calificación o de la que debería dársele.

Se considera que ha cumplido un término equivalente al que mereciere como pena el que lleve en detención preventiva el tiempo necesario para obtener la libertad condicional, siempre que se reúnan los demás requisitos para otorgarla.

4. Cuando vencidos los términos previstos en este Decreto no se hubiere calificado el mérito de la instrucción.

Sea lo primero señalar que en distintos pronunciamientos esta Corte ha reconocido al legislador competencia para establecer, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, regímenes estructurados a partir de criterios diferenciales en el tratamiento penológico de las conductas que lesionan o ponen en peligro bienes jurídicamente protegidos basados por ejemplo, en la existencia objetiva de distintas categorías delictivas que presentan variaciones importantes en cuanto a la gravedad que comporta su comisión, en la trascendencia de los bienes jurídicos que se buscan proteger mediante su incriminación y otros criterios de política criminal.

No sobra a este respecto recordar que la propia Corte ha avalado la constitucionalidad de tales regímenes diferenciales y, en particular, los atinentes a la jurisdicción antiguamente denominada de orden público.

Así lo hizo, por ejemplo, en la sentencias C-556 y C-557 de 1992 al declarar exequibles los Decretos 1155 y 1156 de 1992. Como se recordará, mediante el primero de los decretos citados, el Gobierno Nacional declaró la conmoción interior a partir del diez (10) de julio de 1991 y hasta el dieciseis (16) del mismo mes, a raíz de los inminentes riesgos de agravación del orden público que produjeron los problemas de interpretación acerca de la aplicabilidad del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal a los delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional y que se suscitaron con ocasión de la entrada en vigor de dicha normatividad. Por el segundo, interpretó de manera auténtica el sentido y alcance de la legislación que le otorgó carácter permanente a los decretos referentes a la jurisdicción de orden público y precisó algunos aspectos relacionados con el otorgamiento de la libertad provisional a las personas procesadas por los jueces regionales y el Tribunal Nacional, dentro del debido proceso.

En la primera de las sentencias mencionadas esta Corte analizó el sustento ontológico sobre

el que descansa el régimen especial a partir del cual se ha estructurado dicha jurisdicción, en los siguientes términos:

“ ...

La gravedad de los delitos de que conocen los hoy denominados jueces regionales y el Tribunal Nacional, tiene características recogidas con mayor o menor éxito, en procedimientos especiales y de identificación de los jueces, si se les compara con las propias de otras categorías delictivas. Distinción que obedece a la alta capacidad criminal de aquellos delincuentes que, además de sus conductas antisociales mismas, han atentado de manera reiterada contra la vida de los agentes del orden, funcionarios y particulares de distintos niveles, y de Jueces y Magistrados de la República; han usado las cárceles como centros de operación, se han fugado de las mismas, han destruído bienes públicos y sembrado el pánico, alterando la convivencia pacífica de los asociados (art. 2o. C.N.), demostrando con ello un poder de desestabilización mediante poderosas organizaciones apoyadas en la fuerza de la intimidación y del dinero.”

Y en las tantas veces aludidas sentencias C-557 de 1992 y C-093 de 1993 esta Corte respaldó la constitucionalidad de los regímenes diferenciales de libertad provisional. A esta última pertenece la reflexión que en seguida se transcribe, la cual fué parcialmente reproducida en la sentencia C-301 de 1993:

“ ...

De otra parte, los actores sostienen que el contraer las hipótesis legales en las que procede la libertad provisional sólo a estas dos causales, viola la Constitución en tanto que se establece un trato desigual entre los sujetos llamados a responder punitivamente. Al respecto esta Corporación considera que no asiste razón a los demandantes ya que dentro de las mencionadas competencias punitivas y represoras del Estado en materia de conductas delictivas, bien puede el legislador establecer medidas como las acusadas en las que evidentemente se prevén mecanismos restrictivos y diferenciadores, dada las condiciones propias de la modalidad criminal que se persigue reprimir, siendo del resorte exclusivo de éste señalar las que con fundamento en la política criminal adoptada puede establecerse bajo el marco de la Constitución.

Así, corresponde al legislador decidir sobre las competencias judiciales con carácter de generalidad, pero bien puede distinguir en estas materias, las situaciones delictivas en las que cabe un trato más rígido y otras en las que pueda darse un trato flexible, atendiendo a razones de sana conveniencia y de juiciosa consideración sobre las situaciones delictivas que afectan a la sociedad en sus bienes jurídicos. Desde todo punto de vista, este tipo de diferenciaciones es aconsejado por la ciencia criminológica y no está proscrito por la Carta.

Por dicha razón el legislador, en otros ámbitos como el de las conductas delictivas de competencia de la justicia ordinaria, ha establecido otras y más causales de procedencia de la libertad provisional como las establecidas en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal, sin que esta situación enerve la posibilidad del establecimiento de reglas como las específicamente previstas en las normas que se examinan y cuya constitucionalidad se declara por esta providencia.

...”

En la propia sentencia C-301 de 1993 en la cual se trató este tema, la Corporación reiteró que:

“... no pugna con la Constitución adoptar un régimen especial aplicable a cierto tipo de delitos, si el tratamiento diferenciado se justifica en razón de factores objetivos que lo hagan necesario y no entrañe una suerte de discriminación proscrita por la Constitución. Como la Corte lo ha reconocido en varias sentencias, este es precisamente el caso de los delitos asociados al terrorismo y al narcotráfico.

“La consagración de un régimen especial, de suyo no merece censura constitucional. Sin embargo, esto no significa que los preceptos que integran ese ordenamiento puedan, por diversos motivos, ser declarados inexecutable si se encuentra que ellos vulneran la Carta.”

Así, pues, carecería de todo asidero argumentar que la existencia de regímenes diferenciales de libertad provisional desconoce la sentencia C-301 de la Corte pues, con razón el señor Procurador General de la Nación pone de presente que mal podría dársele a dicho pronunciamiento ese sentido cuando el decreto 2790 de 1990, cuyo artículo 59 estableció uno de tales regímenes en lo referente a la libertad provisional en los delitos de competencia de la antes llamada jurisdicción de orden público, y que fué adoptado como legislación permanente por el Decreto 2271 de 1991 ya había sido declarado por esta Corte conforme a la Carta mediante sentencia C-093 de 1993 y cuando en múltiples pronunciamientos entre ellos, el propio No. C-301 de 1993, esta Corporación ha respaldado la factibilidad constitucional de que el legislador establezca regímenes diferenciadores de acuerdo con la modalidad criminal que reprime y ha sostenido que la entrada en vigor del Código de Procedimiento Penal (Decreto 2700 de 1991) no produjo la derogatoria de los regímenes especiales.

Los siguientes párrafos de la multicitada sentencia C-301 de 1993, en la cual la Corporación reiteró esta doctrina, despejan cualquier duda que pudiere abrigarse al respecto:

“... ”

En relación con la diversidad de trato a los acusados por delitos de competencia de los jueces regionales, la Corte concluyó (en la sentencia C-093 de 1993) que el artículo 4° del Decreto 2271 de 1991 no violaba el principio de igualdad, dadas las condiciones de la modalidad criminal que se pretendía reprimir.

...”

A lo cual añadió:

“... ”

El efecto de cosa juzgada que se deriva de la sentencia de exequibilidad recaída sobre el Decreto 2271 de 1991, impide cualquier pronunciamiento de esta Corte sobre la constitucionalidad del régimen especial de libertad provisional para los procesados por los delitos de competencia de los jueces regionales.

...”

Cosa distinta y que, desde luego, no está en discusión, es el supuesto que dió lugar a la mencionada sentencia C-301 el cual se sustentó en la particular situación normativa frente a la cual debía producirse en dicha ocasión el examen de constitucionalidad, habida cuenta de la conversión en legislación permanente de una normatividad inicialmente expedida al amparo de las competencias propias de los estados de excepción. Esta circunstancia obligaba a apreciar dicho contenido normativo desde ángulos constitucionales no implicados en el estudio que del mismo la Corporación efectuó en la sentencia C-557 de de octubre 15 de 1992 cuando abordó su análisis bajo la óptica de la transitoriedad que es propia de la legislación de conmoción interior.

Se comprende entonces por qué la Corporación delimitó claramente el exacto contorno de su pronunciamiento, al precisarlo así:

“ ...

En esta ocasión la Corte se limitará a confrontar la constitucionalidad -en condiciones de normalidad- de una ley interpretativa que decide postergar por el término de diez años, frente a un grupo de procesados, un régimen de libertad provisional dispuesto en una ley general posterior (C de P.P. art. 415) que resulta ser más benigno que el aplicable a ese grupo en virtud de la norma especial anterior (D. 2790 de 1990, art. 57 -sic-) declarada exequible.

...”

Ahora bien: es evidente que no es ese el supuesto que se configura en el caso presente como quiera que, de lo que se trata en esta ocasión, es de confrontar la constitucionalidad de un decreto expedido al amparo de las facultades legislativas que el Ejecutivo adquiere durante la vigencia del estado de conmoción interior que, además, produce efectos suspensivos de la legislación que le sea contraria. A diferencia de la situación antes aludida, en este evento, como bien lo precisó el fallo C-301 tantas veces citado, el examen de constitucionalidad del decreto 1496 de 1993 está presidido fundamentalmente por:

“ ...

su relación de conexidad con una particular situación de perturbación del orden público que, como tal, amplía la órbita de acción de los poderes públicos y correlativamente reduce en cierta medida el ámbito de la libertad.

...”

Sentadas las anteriores premisas y entrando a examinar la materia misma de las causales de libertad provisional de que trata el artículo 1o. del decreto 1496, lo primero que se observa es que la regulación del régimen de libertad provisional que en el se hace para los delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional contempla análogas causales a las del régimen de libertad provisional imperante para los demás delitos conforme al artículo 415 del Código de Procedimiento Penal, según puede apreciarse de la comparación de los dos textos que se hace en la siguiente doble columna:

ARTICULO 1o.- En los delitos de competencia de los jueces regionales o del Tribunal Nacional, el sindicado tendrá derecho a la libertad provisional garantizada mediante caución juratoria o prendaria, únicamente en los siguientes casos :

1. Cuando se dicte en primera instancia preclusión de la investigación. cesación de procedimiento o sentencia absolutoria, en todo caso debidamente ejecutoriada
2. Cuando el sindicado tenga más de setenta años de edad.
3. Cuando en cualquier estado del proceso hubiere sufrido en detención preventiva un tiempo igual al que mereciere como pena privativa de la libertad por el delito que se le imputa, habida consideración de su calificación o de la que debería dársele..

Se considera que ha cumplido un término equivalente al que mereciere como pena el que lleve en detención preventiva el tiempo necesario para obtener la libertad condicional, siempre que se reúnan los demás requisitos para otorgarla.

4. Cuando vencidos los términos previstos en este Decreto no se hubiere calificado el mérito de la instrucción.

No habrá lugar a la libertad provisional por este numeral, cuando el mérito de la instrucción no se hubiere podido calificar por causas atribuibles al sindicado o a su defensor. En este evento el funcionario judicial compulsará copias para que se investigue disciplinariamente al abogado que incurra en maniobras dilatorias.

ART. 415.- Causales de libertad provisional. Además de lo establecido en otras disposiciones, el sindicado tendrá derecho a libertad provisional garantizada mediante caución juratoria o prendaria en los siguientes casos:

1. Cuando en cualquier estado del proceso estén demostrados los requisitos para suspender condicionalmente la ejecución de la sentencia. Salvo lo dispuesto en el artículo 417 de este Código, la libertad no podrá negarse con base en que el detenido provisionalmente necesita tratamiento penitenciario.

2. Cuando en cualquier estado del proceso hubiere sufrido el sindicado en detención preventiva un tiempo igual al que mereciere como pena privativa de la libertad por el delito que se le imputa, habida consideración de la calificación que debería dársele.

Se considerará que ha cumplido la pena, el que lleve en detención preventiva el tiempo necesario para obtener libertad condicional, siempre que se reúnan los demás requisitos para otorgarla.

La rebaja de pena por trabajo o estudio se tendrá en cuenta para el cómputo de la sanción.

La libertad provisional a que se refiere este numeral será concedida por la autoridad que esté conociendo de la actuación procesal al momento de presentarse la causal aquí prevista.

3. Cuando se dicte en primera instancia, preclusión de la investigación, cesación de procedimiento o sentencia absolutoria.

En los delitos de competencia de los jueces regionales, la libertad prevista en este numeral sólo procederá cuando la providencia se encuentre en firme.

4. Cuando vencido el término de ciento veinte días de privación efectiva de libertad, no se hubiere calificado el mérito de la instrucción. Este término se ampliará a ciento ochenta días, cuando sean tres o más los imputados contra quienes estuviere vigente detención preventiva. Proferida la resolución de acusación, se revocará la libertad provisional, salvo que procesa causal diferente.

No habrá lugar a la libertad provisional, cuando el mérito de la instrucción no se hubiere podido calificar por causas atribuibles al sindicado o a su defensor.

5. En el delito de homicidio descrito en los artículos 323 y 324 del Código Penal, y en los

conexos con éste, cuando haya transcurrido más de un año de privación efectiva de la libertad contado a partir de la ejecutoria de la resolución de acusación, sin que se hubiere celebrado la correspondiente audiencia pública

En los demás casos el término previsto en el inciso anterior se reducirá a la mitad.

No habrá lugar a la libertad provisional cuando la audiencia se hubiere iniciado, así ésta se encuentre suspendida por cualquier causa, o cuando habiéndose fijado fecha para la celebración de la misma, no se hubiere podido realizar por causa atribuible al sindicado o a su defensor.

6. Cuando la infracción se hubiere realizado con exceso en las causales de justificación.

7. En los delitos contra el patrimonio económico cuando el sindicado, antes de dictarse sentencia, restituya el objeto material del delito, o su valor e indemnice los perjuicios ocasionados al ofendido o perjudicado.

8. En los eventos del inciso 1° del artículo 139 del Código Penal, siempre que la cesación del mal uso, la reparación de lo dañado o el reintegro de lo apropiado, perdido o extraviado, o su valor, y la indemnización de los perjuicios causados, se haga antes de que se dicte sentencia de primera instancia.

El funcionario deberá decidir sobre la solicitud de libertad provisional en un término máximo de tres días.

Cuando la libertad provisional prevista en los numerales 4 y 5 de este artículo se niegue por causas atribuibles al defensor, el funcionario judicial compulsará copias para que investiguen disciplinariamente al abogado que incurra en maniobras dilatorias.

PAR.- En los delitos de competencia de los jueces regionales la libertad provisional procederá únicamente en los casos previstos por los numerales 2 y 3 de este artículo. En los casos de los numerales 4 y 5 los términos para que proceda la libertad provisional se duplicarán.

Así, pues, indudablemente el nuevo régimen resulta siendo más benigno, pues mientras que

el que se preveía en el artículo 59 del decreto 2271 de 1991 constreñía la procedibilidad de la libertad provisional a dos únicos casos (edad de setenta años y tiempo de detención preventiva equivalente al de la pena), el que ahora se revisa incluye además causales características del régimen ordinario de libertad provisional.

La circunstancia anotada hace que dicho régimen presente análoga estructura al del régimen ordinario, comoquiera que se informa con los criterios de razonabilidad que la Corte esbozó en la multicitada sentencia C-301. En esa forma, ha adquirido la flexibilidad que en el nombrado pronunciamiento la Corporación visualizó como necesaria, para que el mismo diera cabida a otros factores que, en la señalada oportunidad la Corporación reputó como igualmente necesarios, para extender a los delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional la efectiva protección del principio de presunción de inocencia, del debido proceso en materia penal y del derecho fundamental a la libertad individual.

En efecto, esta Corte verifica que el establecimiento de las nuevas causales de libertad provisional para los delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional es en un todo congruente con los criterios de justificación razonable que, conforme a su sentencia C-301 de 1993, deben guiar la valoración constitucional de los plazos de privación de la libertad individual a causa de la detención preventiva y cuyo acatamiento se impone en aras de la observancia tanto del principio de presunción de inocencia, como para que la restricción de este derecho fundamental no se mantenga indefinidamente, ni siquiera bajo los regímenes de excepción, pues ello se traduciría en su desconocimiento o, lo que es lo mismo, en su negación.

En este punto, resulta, pues, pertinente traer a colación el análisis que sobre este aspecto se consignó en el pronunciamiento que se cita:

“Los artículos 29 de la Constitución y 9o. del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles impiden que, con base en simples indicios, se persista en la prolongación de la detención luego de un cierto lapso que de ninguna manera puede coincidir con el término de la pena ya que siendo ello así se desvirtuaría la finalidad eminentemente cautelar de la detención preventiva que terminaría convertida en un anticipado cumplimiento de la pena y se menoscabaría el principio de presunción de inocencia. Pese a que no es posible en abstracto traducir el concepto de detención preventiva razonable a un número determinado de días, semanas, meses o años o a una equivalencia según la gravedad de la ofensa, entre los múltiples factores a tener en cuenta para determinar la razonabilidad del plazo de detención preventiva debe considerarse el tiempo actual de detención, su duración en proporción a la ofensa, los efectos materiales o morales sobre la persona detenida, la conducta que exhiba el acusado durante la reclusión, las dificultades objetivas propias de la investigación -complejidad respecto a los hechos, número de testigos o acusados, necesidad de una evidencia concreta, etc.-, la conducta de las autoridades judiciales competentes, el peligro de fuga, la posibilidad de reincidencia y la capacidad de destrucción de la evidencia.”

El señalamiento de un plazo máximo al tiempo de detención preventiva, por razón de la edad cronológica del procesado, se ajusta a la Constitución en tanto es concreción del tratamiento preferencial que, por indiscutibles motivos humanitarios, esta reconoce a las personas de la

tercera edad. No se remite a duda que en un Estado social de derecho estas deben gozar de un trato benévolo acorde con su condición existencial.

Por su parte, el numeral 3o. del citado artículo establece como causal de libertad provisional el haber sufrido en detención preventiva un tiempo igual al que el procesado mereciere como pena privativa de la libertad por el delito que se le imputa, habida consideración de su calificación o de la que debería dársele. En garantía y a favor del procesado el mismo precepto establece que, para esos efectos, se considerará que ha cumplido la pena el que lleve en detención preventiva el tiempo necesario para obtener la libertad condicional, siempre que se reúnan los demás requisitos que son necesarios para otorgarla.

De otro lado, en lo que hace a las causales 1a. y 4a. la Corporación también verifica su consonancia con los criterios que, conforme a su jurisprudencia, deben guiar la resolución de tensiones entre la libertad y los derechos individuales, por una parte, y las restricciones que a los mismos imponga el deber estatal de administrar justicia, al paso que también atienden los lineamientos que, en aras de su razonabilidad, precisó la Corporación en la tantas veces citada sentencia C-301 de 1993 y a los cuales se hizo mención en precedencia.

Ciertamente, esta Corte ha venido sosteniendo que el señalamiento de términos cronológicos que confieran preclusividad temporal a las actuaciones y fases a cumplirse dentro del proceso penal, es requisito constitucionalmente indispensable para dar realidad a los derechos del procesado, como ya lo había señalado en la sentencia C-093 y más recientemente lo sostuvo en las sentencias C-411 y C-412, ambas de septiembre 28 de 1993, al examinar la problemática constitucional que en punto a la protección y efectividad de los derechos fundamentales plantean tanto la indeterminación cronológica de la etapa instructiva así como la ausencia de límite temporal para la investigación previa en el procedimiento penal ordinario, con ponencia de los H. M. Carlos Gaviria Díaz y Eduardo Cifuentes Muñoz, respectivamente.

De otra parte, es apenas lógico que si se profiere resolución de acusación se revoque la libertad provisional, de lo cual se infiere que lo dispuesto en el parágrafo 1o. de este precepto sea plenamente exequible.

Por lo demás, las obligaciones accesorias a la concesión de la libertad provisional son todas razonables como quiera que se enderezan a asegurar la vinculación del sindicado al proceso y un comportamiento social acorde con su condición.

Infiérese de lo expuesto que lo regulado en la disposición examinada es exequible.

- Los términos de instrucción (artículos 2o.a 4o.)

Los artículos 2o. y 3o. establecen términos de instrucción en los procesos que se adelanten en los delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional así como para los que se encontraren en curso a la fecha de su entrada en vigor; el 4o. dispone la suspensión de los referidos términos en el evento en que se solicite la aplicación del artículo 37 del Código de Procedimiento Penal.

Ellos son los que en seguida se relacionan:

a) Por regla general, el término de instrucción no podrá exceder de dieciocho (18) meses, contados a partir de la fecha de iniciación del respectivo proceso.

No obstante, en los procesos en que se encuentren vinculadas tres (3) o más personas o en los que se investiguen tres o más delitos, el término máximo de instrucción será de treinta (30) meses.

b) Los procesos que en la fecha de entrada en vigencia del decreto se encuentren en la etapa de instrucción, se calificarán en los términos que se señalan a continuación:

En los que hubiere transcurrido un término inferior a seis (6) meses, se calificarán en los términos contemplados en el artículo anterior.

En los que hubiere transcurrido un término igual o mayor a seis (6) meses, sin exceder de dieciocho (18), se calificarán en el término de doce (12) meses contados a partir de la vigencia del presente Decreto.

En aquellos en que hubiere transcurrido un término igual o mayor de dieciocho meses (18), sin exceder de cuarenta y ocho (48), se calificarán en un término no superior a ocho (8) meses contados a partir de la vigencia del presente Decreto.

Los términos para calificación previstos en los dos eventos anteriores se aumentarán en dos terceras partes, cuando al proceso se encuentren vinculados tres o más sindicados, o se investiguen tres o más delitos.

c) Los procesos en cuya etapa de instrucción hubiere transcurrido un término igual o superior a cuarenta y ocho (48) meses, sin exceder de sesenta (60), se calificarán en el término de seis (6) meses.

d) Los procesos en cuya etapa de instrucción haya transcurrido un término igual o superior a sesenta meses, deberán calificarse en un plazo no superior a (4) meses.

Como antes se reiteró, el señalamiento de plazos temporales de carácter perentorio para que se cumpla una actuación o se agote una determinada etapa procesal, como en este caso se hace para la fase instructiva en los procesos a cargo de los jueces regionales y del Tribunal Nacional, constituye prenda que garantiza la efectividad del derecho del procesado a que no ocurran durante el adelantamiento del proceso dilaciones injustificadas o una prolongación indefinida del mismo sin términos procesales perentorios. En esas condiciones, se aprecia una clara observancia a la más reciente jurisprudencia sobre la materia que esta Corte ha consignado en las ya nombradas sentencias C-411 y C-412 de septiembre 28 de 1993.

Por otra parte, es evidente que la naturaleza de los delitos de los cuales conocen los jueces regionales y las circunstancias en que se cometen dichos hechos punibles, implican mayores obstáculos para la recaudación de las pruebas correspondientes, lo cual conduce a la necesidad de prever un lapso mayor que el consagrado para los otros delitos con el fin de adelantar la investigación correspondiente en forma más acertada y completa.

Así lo precisó la Corporación en la multicitada sentencia C-301, en los siguientes términos:

“En punto de razonabilidad, la Corte considera que la exigencia de un debido proceso público sin dilaciones injustificadas es un límite sustancial a la discrecionalidad del legislador para regular la institución de la detención preventiva. El deber del Estado de asegurar la convivencia pacífica (CP art. 2) mediante la persecución eficaz del delito justifica que, frente a determinadas formas delincuenciales -criminalidad organizada- y ante dificultades probatorias ajenas a la actividad y diligencia de los órganos del Estado, los términos legales para la investigación y juzgamiento de ciertos delitos sean mayores que los ordinarios de manera que se evite la liberación de presuntos autores de ilícitos que producen profundas repercusiones en la vida social. No obstante, el principio de seguridad pública no puede interpretarse con desconocimiento del principio de efectividad de los derechos y garantías fundamentales, ni el sindicado o procesado ha de soportar indefinidamente la ineficacia o ineficiencia del Estado.”

El señalamiento que la norma en estudio hace de los límites cronológicos dentro de los cuales el juez debe proceder a calificar la instrucción, responde a criterios que permiten apreciar su razonabilidad, como son los determinados por las dificultades inherentes a la investigación de las modalidades criminales de que se ocupan los jueces regionales y el Tribunal Nacional, así como los relativos al número de delitos y de sindicados. Todo ello, la hace acorde con la doctrina que la Corporación expuso en la tantas veces nombrada sentencia C-301 y últimamente en la sentencia C-411.

En esta última, sobre este tema, además se dijo:

“...

La mayor o menor amplitud del término judicial deberá condicionarse a factores tales como: la naturaleza del delito imputado, su mayor o menor gravedad, el grado de complejidad que su investigación comporte, el número de sindicados, los efectos sociales nocivos que de él se desprendan, etc.”

Por su parte, el artículo 4o. autoriza la suspensión de los términos para calificar la instrucción del proceso en el evento de que se solicite la aplicación del artículo 37 del Código de Procedimiento Penal, hasta cuando por decisión judicial se apruebe o impruebe el acuerdo, o este último no se produjere. No ve en ello la Corte quebrantamiento a mandato constitucional alguno pues, como con razón lo observa el señor Fiscal General de la Nación, se trata de eventos atribuibles al sindicado o a su defensor, por cuanto la solicitud de terminación anticipada del proceso proviene de éste o de aquél.

Por su parte, el artículo 5o. del decreto en revisión señala su vigencia temporal y reitera los efectos suspensivos de las disposiciones que sean incompatibles con sus preceptos, todo lo cual resulta acorde con su naturaleza excepcional y con los mandatos de la Carta.

No podría la Corporación concluir el presente examen, sin antes anotar que la decisión del Gobierno Nacional de reestructurar el régimen de libertad provisional para los delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional con base en los criterios que ha venido decantando en su jurisprudencia, es una incontrastable muestra del acatamiento material que se les ha venido dando.

Es esta una señal inequívoca del reconocimiento de que los derechos constitucionales fundamentales constituyen un contrapeso constitucional al mayor dimensionamiento de los poderes presidenciales durante los estados de excepción. Es este un significativo avance que aproxima a la Nación al verdadero Estado social de derecho, cuya construcción y praxis constituye una tarea que no está exenta de dificultades.

Conclúyese pues, que al ejercer las facultades legislativas durante el estado de conmoción interior el Gobierno Nacional se ajustó a las prescripciones de la Carta Política. Así deberá declararlo la Corporación.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

R E S U E L V E :

Cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA

Secretario General (E)

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-426/93

DECRETO LEGISLATIVO-Conexidad (Salvamento de voto)

Las motivaciones de los decretos legislativos dictados con fundamento en el artículo 213 de la Carta Política, no pueden ser distintas a las que el Gobierno tuvo en consideración para declarar el estado de conmoción interior; sin embargo, se ha aceptado por la jurisprudencia la existencia de hechos sobrevinientes, es decir, nuevos y diferentes a los primeramente aducidos por el Presidente de la República, siempre y cuando sean concurrentes y conexos mas no sustitutivos de los consignados en el ordenamiento declarativo del estado excepcional. Juzgamos inaceptable que hechos o circunstancias desligados causalmente de los que determinaron la declaración de la conmoción interna, sirvan de fundamento jurídico a nuevos decretos legislativos, cuya materia es totalmente ajena a la situación que generó la primitiva alteración del orden público, como es el caso a estudio, en el que el Gobierno Nacional considera como factor perturbador del orden público una sentencia expedida por esta Corporación en ejercicio de claras facultades constitucionales.

REF.: EXPEDIENTE No. R.E.-051

Revisión constitucional del Decreto Legislativo No. 1496 de 1993 “Por el cual se dictan disposiciones en relación con los términos para realizar la instrucción y las causales de libertad provisional en los procesos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional

Respetuosamente disentimos del fallo aprobado por la mayoría de la Sala, por las razones que sintéticamente pasamos a exponer.

1. Falta de conexidad del Decreto 1496 con las causas que sirvieron de fundamento al estado de conmoción.

Como tantas veces se ha reiterado, las medidas que dicte el Gobierno Nacional durante el estado de excepción a que se refiere el artículo 213 constitucional, deben guardar estrecha relación de conexidad con las causas que originaron o sirvieron de fundamento para declarar el estado de conmoción interior e igualmente estar orientadas a restablecer el orden público turbado, prevenir su agravación o impedir la extensión de sus efectos.

Así las cosas, las motivaciones de los decretos legislativos dictados con fundamento en el artículo 213 de la Carta Política, no pueden ser distintas a las que el Gobierno tuvo en consideración para declarar el estado de conmoción interior; sin embargo, se ha aceptado por la jurisprudencia la existencia de hechos sobrevinientes, es decir, nuevos y diferentes a los primeramente aducidos por el Presidente de la República, siempre y cuando sean concurrentes y conexos mas no sustitutivos de los consignados en el ordenamiento declarativo del estado excepcional. Así las cosas las decisiones legislativas que el Presidente dicte deben entonces responder a tales situaciones, es decir, a conjurar las causas de la perturbación o a impedir la extensión de sus efectos, como lo prescribe el inciso segundo del artículo 213 del Estatuto Superior.

El decreto sujeto a la revisión de esta Corte no respetó el citado mandato constitucional, como se demostrará:

El artículo 3o. de la ley 15 de 1992 adoptó como legislación permanente el artículo 4o. del decreto 1156 de 1992, norma ésta dictada por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Carta, la cual fue revisada por esta Corporación y declarada exequible mediante sentencia No. C-557 del 15 de octubre de 1992.

El texto del citado artículo 3o. de la ley 15 de 1992 era éste: “El artículo 415 del Código de Procedimiento Penal, en cuanto hace referencia a los delitos de que trata el artículo 59 del Decreto 2790 de 1990, debe entenderse que rige transcurridos los términos de que trata el artículo 2o. transitorio del Código de Procedimiento Penal”.

a.- El régimen del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal para los delitos de competencia de los jueces regionales es “más benigno” que el contenido en el artículo 59 del decreto 2790 de 1990.

b.- Las causales de libertad provisional contempladas en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal para los delitos de competencia de los jueces regionales son “más razonables” que las estatuidas en el artículo 59 del decreto 2790 de 1990.

c.- El régimen del decreto 2790 de 1990 es “más restrictivo” que el contenido en el Código de Procedimiento Penal.

No creemos que sea necesario reproducir la sentencia antes referida; basta simplemente con traer a colación algunos de sus apartes, para demostrar que la aplicabilidad de los criterios objetivos de razonabilidad indicados en dicho fallo, y que llevaron a que frente a dos disposiciones especiales se optara de manera preferente por la más favorable, tienen operatividad y plena vigencia para épocas de normalidad institucional “y como factores que no pueden estar ausentes en las normas llamadas a desplegar un efecto permanente”, como era el caso de la norma sujeta a estudio (art. 3o. ley 15 de 1992). No ocurre lo mismo cuando se trata de normas de excepción en cuyo caso no podría darse aplicación al principio de favorabilidad, pues se trata de disposiciones de distinto orden, una ordinaria y otra especial, situación en la cual éste no puede operar.

Dijo la Corte: “Para los efectos de establecer la constitucionalidad de la norma acusada, debe, pues, efectuarse un análisis comparativo entre los citados preceptos legales. Anótase a título de cautela metodológica, que las normas legales son susceptibles de comparación, como quiera que el artículo 415 del C. de P.P. es posterior en el tiempo respecto del artículo 53 (sic) del D. 2790 de 1990 y, por su espectro, es a un tiempo general (se refiere a todos los delitos) y especial (se ocupa también de los delitos de competencia de los Jueces Regionales).

“.....”.

“La mayor razonabilidad de una norma penal es un criterio decisivo que determina su

favorabilidad. Independientemente de su constitucionalidad, se advierte que las causales de libertad provisional contempladas en el Código de Procedimiento Penal, expresamente consagradas para los delitos de competencia de los Jueces Regionales, son más razonables que las contenidas en el Decreto 2790 de 1990”.

“En punto de la razonabilidad, la Corte considera que la exigencia de un debido proceso público sin dilaciones injustificadas es un límite sustancial a la discrecionalidad del legislador para regular la institución de la detención preventiva.”

“De conformidad con lo anterior ha quedado demostrado que las causales de libertad provisional consagradas en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal resultan más razonables que las contenidas en el Decreto 2790 de 1990 que, por el contrario, no permiten dada su inflexibilidad dar cabida a criterios objetivos de razonabilidad, los que reclaman la plenitud de su vigencia desde el ángulo de la normalidad institucional y como factores que no pueden estar ausentes en las normas llamadas a desplegar un efecto permanente”.

“De la comparación de los textos legales se deduce que el régimen del Decreto 2790 es más restrictivo que el contenido en el Código de Procedimiento Penal. La mera confrontación legal y su conclusión en términos de favorabilidad no genera de suyo la inconstitucionalidad del primer régimen. De hecho, esta Corte asume su constitucionalidad conforme fue declarada por esta misma Corporación”.

“Lo anterior significa que la interpretación que prohija el legislador empece a los jueces a plantear un juicio de favorabilidad, pues la vigencia de una de las normas comparables (C.deP.P.art. 415) no obstante tener el mismo grado de especialidad se suspende por un término de diez años.”

“A este respecto la Corte debe distinguir la hipótesis ordinaria en la que el legislador dicta una ley penal sustantiva o de procedimiento, de aquella que ahora se analiza y en la que el órgano legislativo se limita, por vía de autoridad, a interpretar una o varias leyes preexistentes. En el primer caso, ya definido en las sentencias citadas de esta Corporación, el legislador bien puede, de acuerdo con sus preferencias de política criminal, establecer un régimen legal más o menos restrictivo. En el segundo caso, en cambio, al asumir la función de intérprete genuino de dos disposiciones penales, igualmente especiales, está positivamente vinculado, como todo hermeneuta en materia penal, por la norma que obliga a optar de manera preferente por la ley permisiva o favorable, máxime cuando ésta es posterior en el tiempo y comprende en su contenido la materia tratada por la anterior (C.P.art. 29)”.

Pues bien, el Gobierno Nacional por medio del decreto 1793 de noviembre 8 de 1992, se vio precisado a implantar el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional, entre otras razones, por que consideraba necesario tomar medidas excepcionales y transitorias destinadas a “fortalecer la acción de los organismos judiciales en su función de investigar, acusar y juzgar, proteger a los funcionarios judiciales y a los de los organismos de fiscalización, así como a los testigos, permitir a las fuerzas militares desarrollar funciones de policía judicial, y reprimir ciertas conductas que contribuyen a que puedan tener éxito las operaciones de la delincuencia organizada”, consideración ésta que en el decreto 1496 de 1993, sub examine, sirve de sustento o soporte para demostrar la relación de causalidad

entre las determinaciones allí adoptadas y las causas que dieron origen a la declaratoria de conmoción.

Como dentro de las consideraciones del decreto 1496 de 1993, materia de revisión, no se señala motivo alguno distinto a la declaratoria de inexecutable del artículo 30. de la ley 15 de 1992, que permitiera deducir la existencia de una causal de agravación de la perturbación del orden público o fenómenos sobrevinientes que tuvieran que ser contrarrestados con medidas de la índole de las contenidas en dicho ordenamiento, consideramos que con tal proceder el Gobierno Nacional entiende o da por hecho que la sentencia No. C-301 del 2 de agosto de 1993 proferida por esta Corporación, constituye un factor perturbador de la normalidad, hecho a todas luces contrario a la realidad y por tanto violatorio del artículo 213 constitucional.

En efecto, no encontramos relación alguna de causalidad entre las motivaciones del decreto 1496 de 1993 y las causas que dieron lugar a implantar el estado de conmoción interna, pues ¿qué efecto perturbador puede producir la declaratoria de inexecutable de una norma legal de carácter permanente en la que se ordena dar aplicación correcta del derecho?.

Ante estas circunstancias juzgamos inaceptable que hechos o circunstancias desligados causalmente de los que determinaron la declaración de la conmoción interna, sirvan de fundamento jurídico a nuevos decretos legislativos, cuya materia es totalmente ajena a la situación que generó la primitiva alteración del orden público, como es el caso a estudio, en el que el Gobierno Nacional considera como factor perturbador del orden público una sentencia expedida por esta Corporación en ejercicio de claras facultades constitucionales.

Cierto es, como lo ha sostenido la Corte, que es función exclusiva del Presidente de la República escoger las medidas concretas dirigidas a restablecer el orden público, para lo cual se le concede un margen de discrecionalidad, (sent. C-004 de 1992), pero no es menos cierto, que tales medidas no son de cualquier índole, sino aquéllas que respondan a los hechos que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior, a contrarrestar su agravación y en fin a restablecer el orden público quebrantado.

Que el funcionamiento normal de las instituciones jurídicas, dentro del cual debe inscribirse el ejercicio, por parte de la Corte Constitucional, de las funciones que le competen, pueda llegar a enjuiciarse como causa generadora de perturbación, es quizá el más grave cuestionamiento que pueda hacerse al Estado de Derecho y no precisamente por quienes se oponen a esa forma de organización política sino por quienes hallan su razón de ser en la defensa de las instituciones.

Igualmente surge otra pregunta: si el propósito o finalidad del decreto era contrarrestar la situación anómala que podía llegar a presentarse al quedar en libertad numerosos sindicatos por delitos de competencia de los jueces regionales y el Tribunal Nacional, tal como lo señalan los Ministros de Gobierno y de Justicia y del Derecho en su escrito de coadyuvancia, no se entiende porqué el Gobierno no lo expuso así en dicho ordenamiento.

Por estas razones consideramos que el decreto 1496 de 1993 debió ser declarado inconstitucional al no dirigirse a restablecer el orden público, ni evitar su quebrantamiento o agudización, vulnerando de esta manera el artículo 213 del Estatuto Máximo.

2. Inconstitucionalidad material de las disposiciones del Decreto 1496.

Al declarar la Corte Constitucional que era inexecutable el artículo 30. de la Ley 15 de 1992 se hicieron aplicables, a los procesados por delitos de competencia de los jueces regionales, las normas pertinentes del Decreto 2700 de 1991 relativas a las causales de libertad provisional. Justamente, para evitar los efectos subsiguientes a la aplicación de esas causales (para dichos sindicados), procedió el Gobierno, en ejercicio de las facultades especiales que le confiere el artículo 213 de la Carta, en vísperas del levantamiento de la conmoción interior, a modificarlas, restringiéndolas de manera notable, y a ampliar significativamente los términos de que dispone el juez para resolver acerca de la libertad del procesado.

Ahora bien: las normas reguladoras de esa materia, ostentan un indiscutible carácter sustantivo aunque materialmente se incorporen a un estatuto procesal. Es que ellas condicionan el derecho del sindicado a recuperar su libertad y por esa potísima razón, por conferir un derecho subjetivo de esa envergadura, hacen parte del derecho sustancial y son elemento inescindible del debido proceso.

Si hacen más gravosa la situación del sindicado por dificultar o dilatar la recuperación de su libertad, sólo son aplicables a los procesos que se inicien después de que han entrado en vigencia. Es esta una inferencia incontrovertible, a partir de lo dispuesto en el inciso 30. del artículo 29 de la Carta Política: “En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable”. Con mucha mayor razón si es anterior, como en el caso sub examine, y cobró (o recobró) vigencia mientras el proceso estaba en curso. Abstenerse de aplicarla para dar paso a la aplicación de la nueva norma, constituye ni más ni menos que la aplicación retroactiva de una ley penal odiosa, conducta proscrita por los principios universalmente aceptados a partir de Beccaria y, desde luego, positivizados en nuestro ordenamiento, al más alto nivel jerárquico.

Surge entonces, inevitablemente, un interrogante: ¿si sólo son aplicables las normas (cuestionadas) del Decreto 1496 a los procesos iniciados con posterioridad al 4 de agosto, cómo pueden evitar el efecto que, precisamente, tratan de evitar? De ningún modo pueden evitarlo, si son rectamente aplicadas. Y no pueden hacerlo porque existe un insalvable obstáculo no meramente fáctico sino de orden lógico, a saber: la imposibilidad de conferir vigencia retroactiva a una norma penal odiosa, conforme a las reglas de nuestra norma fundamental. La vocación de normas permanentes que indudablemente signa a todas las que integran el Decreto 1496, las hace ineptas para resolver problemas coyunturales como los que plantea el estado de conmoción interior.

Y una última y definitiva pregunta: si son lógicamente ineptas para evitar las consecuencias que tratan de evitar y sólo pueden reglar situaciones que surjan con posterioridad al levantamiento de la conmoción, ¿qué conexidad pueden tener con las circunstancias invocadas por el Gobierno para la declaratoria de aquella? ninguna, desde luego, y también por esta vía se llega a la conclusión expuesta en el acápite 1 de este salvamento.

Fecha ut supra.

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

1 Esta sentencia recoge con ligeras modificaciones los acápites I a V, literales a) y b) inclusive del proyecto de fallo que presentó a consideración de la Sala Plena su ponente inicial H. Magistrado Carlos Gaviria Díaz.