Sentencia C-672/05

ACTO LEGISLATIVO QUE IMPLEMENTO EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO-Modificaciones que introdujo en el sistema procesal penal

ACTO LEGISLATIVO QUE IMPLEMENTO EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO-Funciones de la Fiscalía General de la Nación

ACTO LEGISLATIVO QUE IMPLEMENTO EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO-Características de la habilitación del Presidente de la República para expedir normas

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO ESTATUTARIO-Parámetros

DECRETO QUE DESARROLLA ACTO LEGISLATIVO QUE IMPLEMENTO EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO-Desbordamiento de la competencia del Presidente de la República/DECRETO ESTATUTARIO-Inexequibilidad por consecuencia

Si bien la Corte advierte que respecto del Decreto 2637 de 2004 se respetó el límite temporal fijado por el legislador, también aprecia que el Presidente de la República desbordó, de manera flagrante, la competencia excepcional que le fue atribuida. Ello fue así en cuanto ese decreto no se orienta a desarrollar las normas legales requeridas para la puesta en funcionamiento de la nueva estructura básica de acusación y juzgamiento, sino que, lejos de ello, modifica múltiples disposiciones de la ley estatutaria de la administración de justicia que nada tienen que ver con ese nuevo modelo de justicia penal. De este modo, existen diferentes posiciones en relación con la índole del control de constitucionalidad de que son objeto los decretos de este tipo, lo que sí observa la Corte es que concurre un vicio protuberante en cuanto el Decreto 2637 de 2004 se expidió con violación flagrante de la competencia que el constituyente derivado le atribuyó al Presidente de la República en el artículo 4º transitorio del Acto Legislativo 03 de 2002. En estas condiciones, como el Decreto 2637 de 2004 fue el que dio lugar a la expedición del Decreto 2697 y como aquél será declarado inexequible, se produce la inexequibilidad por consecuencia de este último y por ello será también retirado del sistema jurídico.

Referencia: expediente P. E. 022

Revisión de constitucionalidad de los Decretos 2637 y 2697 de 2004

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., treinta (30) de junio de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En la Corte se recibieron varias demandas contra los Decretos 2637 y 2697 de 2004, así:

a. El 29 de septiembre de 2004 el ciudadano Luis Fernando Otálvaro Calle presentó demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 2697 de 2004, "por el cual se corrigen yerros tipográficos del Decreto 2637 del 19 de agosto de 2004 por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002". El 15 de octubre de 2004 el Magistrado Jaime Córdoba Triviño consideró que la Corte no tenía competencia para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el actor. No obstante, teniendo en cuenta que el decreto demandado y el decreto a través de él corregido podían tener contenido estatutario, ya que modificaban disposiciones de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, el citado Magistrado rechazó la demanda, le solicitó al Presidente de la República que en el término de diez días enviara a esta Corporación copia auténtica de tales decretos para efectos de realizar el control integral de constitucionalidad y dispuso que una vez recibidos se los sometiera a reparto. Además se resolvió que la demanda instaurada se tuviera como intervención ciudadana en el proceso de control automático de los aludidos decretos.

b. El 23 de septiembre de 2004 el ciudadano Pedro Pablo Camargo presentó demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 2637 de 2004, "Por el cual se desarrolla el Acto Legislativo Número 03 de 2002 para la implementación del sistema penal acusatorio". El 21 de octubre la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández rechazó la demanda, le solicitó al Presidente de la República que en el término de diez días enviara a esta Corporación copia auténtica de tales decretos para efectos de realizar el control integral de constitucionalidad y dispuso que la demanda instaurada se tuviera como intervención ciudadana en el proceso de control automático de ese decreto.

c. El 29 de septiembre de 2004 el ciudadano Luis Fernando Otálvaro Calle presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3º, 4º, 9º, 10º y 13 del Decreto 2637 de 2004 y contra el Decreto 2697 de 2004. El 22 de octubre de 2004 el Magistrado Álvaro Tafur Galvis rechazó la demanda y ordenó incorporarla como intervención ciudadana al proceso de control automático de tales decretos.

d. El 14 de octubre de 2004 el ciudadano Jaime Torrado Llaín, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentó demanda contra el Decreto 2637 de 2004 por infringir el Acto Legislativo 03 de 2002 y la Ley 906 de 2004. El 29 de octubre de 2004 el Magistrado Jaime Araújo Rentería rechazó la demanda y ordenó incorporarla como intervención ciudadana al proceso de control automático de tales decretos.

e. El 23 de septiembre de 2004 el ciudadano Pedro Julio González Alba presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9 del Decreto 2637 de 2004. El 5 de noviembre de 2004 el Magistrado Álvaro Tafur Galvis rechazó la demanda y ordenó incorporarla como intervención ciudadana al proceso de control automático de tal decreto.

2. El 16 de noviembre de 2004 se realizó el reparto del proceso de control automático de constitucionalidad de los Decretos 2637 y 2697 de 2004, correspondiéndole a este Despacho.

3. El 29 de noviembre de 2004 se asumió el conocimiento del proceso, se ordenó el traslado al Procurador General y la fijación en lista del proceso para que cualquier ciudadano impugne o defienda los citados decretos.

Habiéndose cumplido los trámites inherentes a este proceso de constitucionalidad, corresponde a esta Corporación proferir la sentencia correspondiente.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El texto de los decretos sobre los cuales la Corte ejercerá control automático de constitucionalidad son los siguientes:

DIARIO OFICIAL. AÑO CXL. N. 45645. 19, AGOSTO, 2004. PAG. 23.

DECRETO NUMERO 2637 DE 2004

(Agosto 19)

por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las extraordinarias que le confieren el inciso 2° del artículo 4° transitorio del Acto Legislativo 03 del 19 de diciembre de 2002, por el cual se reforma la Constitución Nacional,

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 7° de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 7°. Eficiencia. La administración de justicia debe ser eficiente. Los funcionarios y empleados judiciales deben ser diligentes en la sustanciación de los asuntos a su cargo, sin perjuicio de la calidad de los fallos que deban proferir conforme a la competencia que les fije la ley.

No obstante la perentoriedad y cumplimiento de los términos procesales de que trata el artículo cuarto, cuando existan procesos en curso en que puedan verse afectados el orden o el patrimonio público, la seguridad nacional, o la de establecimientos de reclusión, o cuando involucren hechos, causas y fallos similares reiterados por la jurisprudencia, el juez, el magistrado o la respectiva corporación competente podrá disponer la alteración de los turnos de forma que se permita la pronta y ágil solución de tales causas.

Igualmente, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá reasignar funcionarios o empleados judiciales, y crear cargos, juzgados y tribunales de descongestión, liquidación o depuración con competencia material específica, territorial o nacional.

Artículo 2°. El parágrafo 1° del artículo 11 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

La Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, tienen competencia en todo el territorio nacional.

Los tribunales superiores, los Tribunales Administrativos y los Consejos Seccionales de la Judicatura, tienen competencia en el correspondiente Distrito Judicial o Administrativo. Los jueces del circuito tienen competencia en el respectivo circuito y los jueces municipales en el respectivo municipio o en la unidad judicial municipal.

Las salas de tribunales superiores y los jueces de descongestión, depuración y/o liquidación especialmente creados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, tendrán la competencia territorial y material específica que se les señale en el acto de su creación.

Artículo 3°. El artículo 15 de la Ley 270 de 1996 tendrá un nuevo inciso así:

Transitoriamente la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá crear salas o despachos de descongestión, liquidación y/o depuración cuyos magistrados deberán tener las mismas calidades que la Constitución exige para los titulares y podrán tener un régimen salarial y prestacional diferente. Su designación se hará de las listas que envíe la Sala Administrativa.

Artículo 4°. El inciso 1° del artículo 16 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 16. Salas. La Corte Suprema de Justicia cumplirá sus funciones por medio de cinco salas, integradas así: La Sala Plena, por todos los Magistrados de la Corporación; la Sala de Gobierno, integrada por el Presidente, el Vicepresidente y los Presidentes de cada una de las Salas especializadas; la Sala de Casación Civil y Agraria, integrada por siete Magistrados, la Sala de Casación Laboral, integrada por siete Magistrados y la Sala de Casación Penal, integrada por nueve Magistrados. Las distintas salas se organizarán en salas de decisión integradas por tres magistrados. Transitoriamente podrán estar integradas adicionalmente por los magistrados de descongestión que para el efecto cree la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 5°. El inciso 1° del artículo 19 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 19. Jurisdicción. Los Tribunales Superiores son creados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que determine la ley procesal en cada distrito judicial, o en todo el territorio nacional cuando se creen transitoriamente tribunales especiales de descongestión, depuración y/o liquidación de conformidad con el reglamento que expida la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y tendrán el número de Magistrados que esta determine que, en todo caso, no será menor de tres.

Artículo 6°. El inciso 1° del artículo 22 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 22. Régimen. Los Juzgados Civiles, Penales, de Familia, Laborales y de Ejecución de Penas que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la jurisdicción ordinaria, sin perjuicio de que, por acuerdo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura se creen juzgados de descongestión, depuración y/o liquidación que tengan

competencia en todo el territorio nacional. Su competencia material específica dentro de la ley procesal, características, denominación y número serán establecidos por esa misma Corporación, de conformidad con lo previsto en la presente ley.

Artículo 7°. El inciso 3° del artículo 54 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

El reglamento interno de la respectiva corporación señalará los días y horas de cada semana en que ella, sus salas y sus secciones celebrarán reuniones para la deliberación de los asuntos jurisdiccionales de su competencia, sin perjuicio de que cada sala decida sesionar con mayor frecuencia para imprimir celeridad y eficiencia a sus actuaciones.

Artículo 8°. El artículo 58 de la Ley 270 de 1996 tendrá un numeral 4 así:

4. Cuando se presentan escritos o recursos manifiestamente improcedentes o con fines dilatorios, como en los casos de recursos inexistentes, o de asuntos ya resueltos en la causa o proceso, o de aquellos que de conformidad con la jurisprudencia reiterada del superior son material o procesalmente improcedentes. La decisión se adoptará mediante resolución motivada contra la cual solamente procede el re curso de reposición.

Artículo 9°. El artículo 61 de la Ley 270 de 1996 tendrá un parágrafo así:

Parágrafo. Los procesos judiciales que deban conocer las corporaciones judiciales en donde actúen como partes o terceros intervinientes funcionarios o empleados de la Rama Judicial, serán siempre dirimidos por salas de conjueces adscritas a las respectivas corporaciones integradas de la siguiente manera: Un conjuez designado por el Procurador General de la Nación; un conjuez designado por el Contralor General de la República; un tercer conjuez que será designado de común acuerdo por los dos conjueces designados en la forma descrita. Estos conjueces deberán reunir las mismas condiciones que para ser magistrado de la respectiva corporación y estarán sometidos al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para los funcionarios judiciales.

Artículo 10. El artículo 63 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 63. Descongestión, depuración y liquidación de causas, procesos e inventarios. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en los eventos previstos en el artículo 7° de la presente ley, así como en los casos de congestión y/o atraso de los juzgados o tribunales, podrá redistribuir los asuntos que se tengan para fallo entre aquellas corporaciones y despachos cuya carga laboral, a juicio de la misma Sala, lo permita. Asimismo, podrá seleccionar y redistribuir los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones y demás diligencias, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban encargarse de su evacuación ya sea que correspondan o no a la misma sede, especialidad o jurisdicción.

Igualmente podrá crear, con carácter transitorio, cargos de empleados, jueces o magistrados que tramiten, sustancien, fallen y/o asuman íntegramente el conocimiento de procesos, quienes podrán tener un régimen salarial y prestacional especial o ad honorem.

Las actuaciones necesarias para la ejecución material de las decisiones proferidas por quienes administran justicia, podrán ser atendidas por los empleados judiciales de los

despachos, salas y secciones, de conformidad con el reglamento que expida la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura también podrá crear, con carácter transitorio cargos de jueces o magistrados de trámite o sustanciación, de fallo o que cumplan ambas funciones, y salas y jueces de plena competencia y/o itinerantes de descongestión, descongestión y/o depuración para la práctica de pruebas y, eventualmente, trámite y fallo de los procesos, de acuerdo con la ley de presupuesto. Los nominadores harán los nombramientos con base en los Registros de Elegibles vigentes para los cargos transitorios a proveer y no podrán designarse funcionarios o empleados que estén ocupando en propiedad otros destinos en la Rama Judicial, salvo que formen parte del respectivo Registro de Elegibles.

Artículo 11. El artículo 82 de la Ley 270 de 1996 tendrá un nuevo inciso así:

Atendiendo a la carga de trabajo de los Consejos Seccionales, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá reasignar temporalmente a sus Magistrados a los Tribunales Superiores de la misma o de otra jurisdicción, o en salas especiales de descongestión.

Artículo 12. El numeral 26 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996, se adicionará con el siguiente inciso:

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura reglamentará los turnos, jornadas y horarios para garantizar el ejercicio permanente de la función de control de garantías. En este sentido no podrá alterar el régimen salarial y prestación vigente en la Rama Judicial.

Artículo 13. El artículo 91 de la Ley 270 de 1996 tendrá un parágrafo así:

Parágrafo. Podrán crearse, para los efectos previstos en los artículos 7° y 63 de la presente ley, jueces, salas de tribunales o tribunales especiales de descongestión, depuración y/o liquidación de causas, procesos e inventarios con las competencias que determine la ley y para el conocimiento de los especiales asuntos, que dentro de esas competencias les asigne la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, cuando sea necesario a su juicio o por solicitud motivada de alguna de las Altas Cortes, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación o del Gobierno Nacional, por conducto del Ministro del Interior y de Justicia, sin que se sea necesario modificar el monto de las apropiaciones del presupuesto general de la Nación.

Artículo 14. El presente decreto rige a partir de la fecha de su promulgación.

DIARIO OFICIAL. AÑO CXL. N. 45651. 25, AGOSTO, 2004. PAG. 21.

DECRETO NUMERO 2697 DE 2004

(Agosto 24)

por el cual se corrigen yerros tipográficos del Decreto 2637 del 19 de agosto de 2004

por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 189 numeral 10 de la Constitución Política y el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913, Código de Régimen Político y Municipal, prevé que "1os yerros caligráficos o tipográficos en las citas o referencias de unas leyes a otras no perjudicarán, y deberán ser modificados por los respectivos funcionarios, cuando no quede duda en cuanto a la voluntad del legislador";

Que el Acto Legislativo número 3 del 19 de diciembre de 2002, artículo 4° transitorio, inciso segundo, concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para proferir las normas legales necesarias al nuevo sistema acusatorio, en el supuesto de que el Congreso de la República no lo hiciere dentro del plazo señalado en el mismo Acto Legislativo;

Que el Presidente de la República, en ejercicio de la anterior atribución constitucional, expidió el Decreto 2637 del 19 de agosto de 2004, por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002;

Que en el título del citado decreto, por yerro de transcripción, se omitió la expresión final- "para la implementación del sistema penal acusatorio", y en el encabezado, relativo a las facultades constitucionales y legales que fundamentan su expedición, se inadvirtió la expresión "para proferir las normas legales necesarias al nuevo sistema" prevista en el inciso 2° del artículo 4° del Acto Legislativo 3 de 2002, por lo cual se considera que deben ser incluidas;

Que el artículo 4° del Decreto 2637 de 2004 modificó el inciso primero del artículo 16 de la Ley 270 de 1996 y dispuso que las distintas Salas de la Corte Suprema de Justicia se organizarán en salas de decisión integradas por tres magistrados;

Que existió un yerro tipográfico al omitir la expresión "cuando lo consideren conveniente"; que alteró el sentido real de la modificación contenida en el citado artículo 4° del Decreto 2637 de 2004, el cual no refleja la verdadera voluntad del Presidente de la República;

Que la intención del Presidente de la República, al modificar el artículo 16 de la Ley 270 de 1996, fue la de disponer que las Salas de la Corte Suprema de Justicia, cuando lo consideren conveniente, se organizarán en salas de decisión integradas por tres magistrados;

Que teniendo en cuenta las consideraciones anteriores es procedente introducir la expresión omitida;

Que el artículo 9° del Decreto 2637 de 2004 adicionó un parágrafo al artículo 61 de la Ley 270 de 1996, estableciendo que los procesos judiciales que deban conocer las corporaciones judiciales en donde actúen como partes o terceros intervinientes funcionarios o empleados de la Rama Judicial, sean dirimidos por salas de conjueces adscritas a las respectivas corporaciones;

Que existió un yerro tipográfico al establecer que la designación de uno de los conjueces está a cargo del Contralor General de la República, lo cual no refleja la verdadera intención del Presidente de la República;

Que la voluntad del Presidente de la República fue que la designación del conjuez estuviera a cargo de la Corte Suprema de Justicia, acorde con lo dispuesto en el reglamento interno de la misma;

Que d e acuerdo con lo anterior es procedente corregir la expresión referida;

Que como quiera que la publicación del Decreto 2637 de 2004, efectuada en el Diario Oficial número 45.645 del 19 de agosto de 2004 no refleja el contenido fidedigno del decreto expedido, en tanto adolece de los yerros arriba citados, se hace necesario realizar una nueva publicación del decreto fiel a la intención del Presidente de la República,

DECRETA:

Artículo 1°. Corríjanse el título y el encabezado del Decreto 2637 de 2004 en el sentido de que su tenor literal es el siguiente:

“Por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002 para la implementación del sistema penal acusatorio”

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las extraordinarias que le confieren el inciso 2° del artículo 4° transitorio del Acto Legislativo 03 del 19 de diciembre de 2002, por el cual se reforma la Constitución Nacional, para proferir las normas legales necesarias al nuevo sistema”.

Artículo 2°. Corríjase el artículo 4° del Decreto 2637 de 2004 en el sentido de que su tenor literal es el siguiente:

“Artículo 4°. El inciso 1° del artículo 16 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 16. Salas. La Corte Suprema de Justicia cumplirá sus funciones por medio de cinco salas, integradas así: La Sala Plena, por todos los Magistrados de la Corporación; la Sala de Gobierno, integrada por el Presidente, el Vicepresidente y los Presidentes de cada una de las Salas especializadas; la Sala de Casación Civil y Agraria, integrada por siete Magistrados; la Sala de Casación Laboral, integrada por siete Magistrados y la Sala de Casación Penal, integrada por nueve Magistrados. Las distintas salas, cuando lo consideren conveniente, se organizarán en salas de decisión integradas por tres Magistrados. Transitoriamente podrán estar integradas adicionalmente por los Magistrados de descongestión que para el efecto designe la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura”.

Artículo 3°. Corríjase el artículo 9° del Decreto 2637 de 2004 en el sentido de que su tenor literal es el siguiente:

Artículo 9°. El artículo 61 de la Ley 270 de 1996 tendrá un parágrafo así:

Parágrafo. Los procesos judiciales que deban conocer las corporaciones judiciales en donde

actúen como partes o terceros intervinientes funcionarios o empleados de la Rama Judicial, serán siempre dirimidos por salas de conjueces adscritas a las respectivas corporaciones integradas de la siguiente manera: Un conjuez designado por el Procurador General de la Nación; un conjuez designado por la Corte Suprema de Justicia; un tercer conjuez que será designado de común acuerdo por los dos conjueces designados en la forma descrita. Estos conjueces deberán reunir las mismas condiciones que para ser magistrado de la respectiva corporación y estarán sometidos al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para los funcionarios judiciales.

Artículo 4°. Publíquese en el Diario Oficial el Decreto 2637 de 2004 con la corrección que se establece en el presente decreto.

Artículo 5°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su promulgación.

III. INTERVENCIONES

A. Del ciudadano Luis Fernando Otálvaro Calle

Este ciudadano le solicita a la Corte que declare inexequibles los artículos 3º, 4º, 9º, 10 y 13 del Decreto 2637 de 2004 por violación del artículo 4º del Acto Legislativo 03 de 2002 y de los artículos 13, 25, 53, 116, 275 y 277 de la Carta Política. Afirma que las disposiciones demandadas no guardan conexidad con la norma constitucional de facultades pues poco o nada tienen que ver con el sistema procesal acusatorio adoptado mediante el Acto Legislativo 03 de 2002 aspectos como la creación de jueces y tribunales de descongestión con competencia en todo el territorio nacional, o la implementación de regímenes salariales diferenciados para los servidores judiciales o la creación de una instancia conformada por conjueces de extraña procedencia para que resuelvan los asuntos en los que intervienen tales servidores.

El citado ciudadano le solicita también a la Corte que declare inexequible el Decreto 2697 de 2004 pues fue expedido cuatro días después de expirar el término de vigencia de las precisas y extraordinarias facultades constitucionales conferidas al Presidente de la República por el artículo 4 del Acto Legislativo 03 de 2002 y, además, no corresponde al objeto anunciado ya que lejos de realizar simples correcciones al Decreto 2637 de 2004, realiza modificaciones sustanciales.

B. Del ciudadano Pedro Pablo Camargo

Este ciudadano le solicita a la Corte que declare inexequible el Decreto 2637 de 2004 porque el Presidente de la República no podía ser facultado para emitir un decreto con fuerza de ley sobre una materia que como la administración de justicia tiene reserva de ley estatutaria, porque el ejecutivo omitió el control constitucional automático inherente a ese tipo de leyes y porque los artículos 1º, 2º, 5º y 6º de ese decreto reproducen normas jurídicas que habían sido declaradas inexequibles en las Sentencias C-392 y C-393 de 2000.

Aparte de esos vicios de procedimiento, el ciudadano considera que el Decreto 2637 de 2004 es inexequible también por vicios de fondo pues advierte que existe manifiesta contrariedad entre los artículos 29, 86, 116, 152, 153, 228, 229, 230, 243, 246, 247, 250 y 257 de la Carta

Política y las determinaciones tomadas en ese decreto, como la alteración de los turnos de los procesos que se encuentran para decisión, la atribución a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de facultades para crear tribunales y jueces de descongestión con competencia en todo el territorio nacional, la atribución de facultades a las autoridades judiciales para que tomen decisiones mediante resoluciones inimpugnables respecto de recursos inexistentes, improcedentes o presentados con fines dilatorios y la facultad de practicar pruebas a través de jueces comisionados con violación del principio de inmediación y de crear jueces de instrucción y de fallo.

C. Del ciudadano Jaime Torrado Llaín

Este ciudadano le solicita a la Corte declarar la nulidad absoluta del Decreto 2637 de 2005 por vulnerar múltiples disposiciones de la Carta Política y del Código de Procedimiento Penal en lo relacionado con instituciones como la competencia territorial y funcional, la conexidad procesal o material, el principio de doble instancia, los recursos y el cambio de radicación de los procesos. Afirma el interviniente que el decreto fue dictado cuando el ejecutivo no tenía ya facultades para hacerlo dado que el Congreso de la República había expedido el Código de Procedimiento Penal, que da prioridad a ciertos procesos para su estudio y decisión, que desconoce el principio de inmediación y que ignora las limitadas facultades de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

D. Del ciudadano Pedro Julio González Alba

Este ciudadano le solicita a la Corte declarar inexequible el artículo 9 del Decreto 2637 de 2004 por extralimitación de las facultades conferidas al ejecutivo por el artículo 4º del Acto Legislativo 03 de 2002, desconocimiento de la reserva de ley para la expedición de códigos, vulneración del principio de unidad de materia, quebrantamiento del principio del juez natural y violación del principio de confianza legítima.

E. Del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Esta entidad le solicita a la Corte declarar exequibles los Decretos sometidos a control. Para ello se apoya en los siguientes argumentos:

1. A través de los decretos en cuestión, el Gobierno Nacional se limitó a ejercer las facultades conferidas por el artículo 4º transitorio del Acto Legislativo 03 de 2002.

2. Las medidas que se tomaron en esos decretos se apoyaron en el informe rendido por la Contraloría General de la República "Aproximación a un análisis sistémico de la justicia colombiana", correspondiente al año 2004, y en el cual se estableció, entre otras cosas, que la eficacia de la rama judicial es apenas del 25% y que el trámite de los procesos supera más de tres veces el tiempo normativo.

3. La implantación del sistema acusatorio requería la expedición de normas relacionadas con la descongestión de los despachos judiciales y la celeridad y la eficacia de la administración de justicia pues de lo contrario el rendimiento de ese sistema sería nugatorio.

4. Como la congestión no se presenta sólo en el subsistema penal sino en todos los ámbitos de la administración de justicia, las medidas no debían limitarse únicamente a aquél sino que

debían extenderse a toda esta pues de no haber procedido así se hubiesen vulnerado los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia que les asiste a todos los ciudadanos.

F. Del Ministerio del Interior y de Justicia

Este Ministerio le solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los decretos sometidos a control pues el Presidente de la República se limitó a ejercer la habilitación legislativa consagrada en el artículo 4º del Acto Legislativo 03 de 2002 y, además, todas las materias reguladas en esos decretos guardan una relación directa con la implementación del sistema acusatorio. Si el cambio del sistema procesal penal obedeció al propósito de volver más eficaz la administración de justicia penal, es claro que el contenido material de los decretos en cuestión apunta también en esa dirección, motivo por el cual deben ser declarados exequibles.

G. De la Comisión Colombiana de Juristas

Esta entidad le solicita a la Corte que declare inexequibles los Decretos 2637 y 2697 de 2004 pues no cumplen con el objetivo para el cual el Congreso otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República. Fueron expedidos en respuesta a un interés distinto del Ejecutivo y en razón del cual promueve actualmente una reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en el Congreso de la República, pero nada tiene que ver con la vigencia del sistema acusatorio. Por esta razón el primero de tales decretos es inconstitucional. El segundo, además de ese vicio, fue expedido de manera ilegal pues no se limita a corregir yerros sino a modificar normas de tal ley estatutaria.

De manera subsidiaria, esa Comisión le solicita a la Corte declarar inexequibles el tercer párrafo del artículo 1º del Decreto 2637, la expresión "igualmente" contenida en el cuarto párrafo del mismo artículo y el artículo 8, pues son normas violatorias del derecho a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación conceptúa de la siguiente manera en el proceso que ocupa la atención de la Corte:

1. Las facultades que a través del Acto Legislativo 03 de 2002 se le confirieron al Presidente de la República estaban limitadas en cuanto a la materia pues fueron concedidas única y exclusivamente para la implementación y desarrollo del sistema penal introducido por el mencionado acto legislativo. Además, esas facultades tenían un carácter eminentemente transitorio ya que sólo fueron otorgadas por el término de dos meses.

2. Bajo ese contexto, es claro que el Presidente de la República estaba habilitado para introducir modificaciones a la Ley 270 de 1996, pero tales modificaciones debían adoptarse mediante normas que debían dictarse antes de que se cumplieran los dos meses de habilitación legislativa, es decir, antes del 21 de agosto de 2004, y su contenido debía estar relacionado con la instauración e implementación del nuevo sistema procesal penal.

3. Del análisis del Decreto 2637 de 2004 se concluye que si bien fue expedido dentro del

término de los dos meses señalado en el acto legislativo habilitante, su contenido en nada se relaciona con la implementación del nuevo sistema, salvo los aspectos marginales regulados en los artículos 1 y 12. Más bien se trata de un decreto de descongestión para el cual el Presidente no había sido facultado pues no se estaba ante una habilitación abierta para que el Presidente afectara en forma integral la ley estatutaria de la administración de justicia o los otros cuerpos normativos a que se refiere el acto legislativo. Por lo tanto, se está ante un exceso en el ejercicio de las facultades otorgadas por el constituyente.

4. El Decreto 2697 de 2004, además de haber sido expedido por fuera del plazo de dos meses fijado por el Acto Legislativo 03 de 2002 para que el Presidente de la República profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema, no corrige yerros tipográficos del Decreto 2637, tal y como lo señala su título, sino que, por el contrario, modifica aspectos sustanciales del mismo, aspectos que lo hacen contrario a las facultades concedidas mediante ese acto. En tal sentido, por ejemplo, el Decreto 2697 agrega una nueva frase al título del decreto supuestamente corregido y desdibuja un mandato imperativo dirigido a la Corte Suprema de Justicia para trastocarlo en una simple facultad, que puede o no ejercerse, a discreción de esa Corporación.

Con base en ello el Procurador General de la Nación le solicita a la Corte declarar inexequible el Decreto 2637 de 2004, salvo los artículos 1 y 12, que son exequibles, el primero siempre y cuando se entienda que sólo se aplica a la jurisdicción penal, pues de lo contrario resultaría inconstitucional. Además, le solicita declarar inexequible el Decreto 2697 por falta de competencia del Presidente de la República para su expedición.

V. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 153 inciso segundo y 241 numeral 8º de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Decretos 2637 y 2697 de 2004 expedidos por el Gobierno Nacional con fundamento en una habilitación constitucional, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

B. Consideraciones

La modificación de la estructura básica del proceso penal colombiano

1. Por medio del Acto Legislativo 03 de 2002 se modificaron los artículos 116, 250 y 251 de la Constitución Política. En virtud de las modificaciones introducidas a esas disposiciones superiores se varió la estructura básica del proceso penal colombiano y se lo hizo con el fin de adoptar un sistema procesal penal de tendencia acusatoria.

De este modo, en virtud de esa reforma, se variaron las funciones constitucionales de la Fiscalía General de tal manera que se mantuvieron en ella las facultades de investigar y acusar a los presuntos responsables de conductas punibles, pero se la despojó de la atribución con que contaba para imponer medidas de aseguramiento y precluir las investigaciones. No obstante, de manera excepcional se le permite que adopte algunas

medidas restrictivas de la libertad y también la aplicación del principio de oportunidad, aunque el ejercicio de estas facultades queda sometido a control judicial.

Aparte de ello, las funciones judiciales se concentraron en los jueces -tanto de control de garantías como de conocimiento- y en los tribunales, con la particularidad de que ahora se hace énfasis en el juicio, el que deberá practicarse con sujeción a los principios de publicidad, oralidad, inmediación, contradicción y concentración.

Como se lo expuso en la Sentencia C-873-03, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, los aspectos centrales de la reforma fueron los siguientes:

En relación con el artículo 116:

3.4.1.1. La principal modificación que se introdujo a este artículo consistió en admitir la posibilidad de que los particulares actúen como "jurados en las causas criminales", ejerciendo así, en forma transitoria, la función de administrar justicia.

3.4.1.2. Salvo por lo anterior, se mantuvo intacta la enumeración de los organismos que administran justicia, tanto en forma permanente como excepcional; es de especial interés, en este sentido, que la Fiscalía General de la Nación, como órgano del Estado, continúe incluida en dicha enumeración.

En relación con el artículo 250:

El examen de las modificaciones introducidas a este artículo constitucional indica lo siguiente:

3.4.2.1. La formulación general de las funciones atribuidas a la Fiscalía General de la Nación es sustancialmente distinta en el encabezado de uno y otro texto. Así, bajo el sistema original de 1991, la función de la Fiscalía era la de investigar y acusar ante los jueces competentes las posibles violaciones de la ley penal, salvo aquellas cobijadas por el fuero penal militar y otros fueros constitucionales; se precisaba, además, que la iniciación de la investigación podía llevarse a cabo de oficio, en virtud de denuncia o por querella.

Después de la reforma aprobada mediante el Acto Legislativo No. 3 de 2003, la función de la Fiscalía es la de adelantar el ejercicio de la acción penal e investigar los hechos que tengan las características de una violación de la ley penal, siempre y cuando existan motivos y circunstancias fácticas suficientes que indiquen la posible comisión de una tal violación; precisa el texto constitucional que éste cometido general es una obligación de la Fiscalía, la cual no podrá en consecuencia suspender, interrumpir ni renunciar a la persecución penal, excepto en los casos previstos para la aplicación del principio de oportunidad –el cual deberá haberse regulado en el marco de la política criminal del Estado colombiano, y tendrá control de legalidad por el juez de control de garantías -. Se señala, además, que los hechos objeto de investigación por parte de la Fiscalía pueden ser puestos en su conocimiento por denuncia, petición especial, querella o de oficio; y que quedan excluidos de su conocimiento, tal como sucedía bajo el esquema de 1991, los delitos cobijados por el fuero penal militar y otros fueros constitucionales.

De esta manera, el Acto Legislativo que se estudia supone una modificación considerable en

la enunciación de las funciones propias de la Fiscalía General de la Nación. Resalta la Corte, además, que este primer párrafo del nuevo artículo 250 Superior hace uso de diferentes categorías jurídicas cuyo alcance precisará el Legislador; entre ellas, son especialmente relevantes las siguientes nociones constitucionales: (i) ejercicio de la acción penal, (ii) investigación de los hechos que revistan las características de un delito, (iii) persecución penal, (iv) suspensión de la persecución penal, (v) interrupción de la persecución penal, (vi) renuncia a la persecución penal, (vii) principio de oportunidad, (viii) control de legalidad, y (ix) control de garantías.

3.4.2.2. La enumeración precisa de las funciones adscritas a la Fiscalía también es sustancialmente diferente en uno y otro texto constitucional. Se mantienen iguales, en lo esencial, algunas de ellas, pero con un significado que habrá de determinarse en el nuevo contexto; tal sucede con las funciones descritas en los numerales 3 y 4 del artículo 250 en su formulación inicial de 1991, que quedaron redactadas de manera similar en los numerales 8 y 7, respectivamente, del artículo 250 reformado; pero las atribuciones que contemplaban los numerales 1 y 2 ibídem, así como lo dispuesto en el último inciso del texto original de 1991, fueron objeto de varias reformas, que se indican a continuación:

(a) Ya no corresponde a la Fiscalía, por regla general, asegurar la comparecencia al proceso de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento necesarias; ahora únicamente puede solicitar la adopción de dichas medidas al juez que ejerza las funciones de control de garantías, con la misma finalidad de asegurar la comparecencia de los imputados, así como para garantizar la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en particular de las víctimas. Se trata, así, de una atribución que ha sido trasladada por el constituyente a un funcionario judicial independiente. Respecto de éste último, precisa el nuevo texto constitucional que debe ser distinto al juez de conocimiento del proceso penal correspondiente.

A pesar de lo anterior, el mismo numeral 1 del nuevo artículo 250 permite que la Fiscalía, si es expresamente autorizada para ello por el legislador, imponga directamente, en forma excepcional, un tipo específico de medida restrictiva de la libertad orientada a garantizar la comparecencia de los imputados al proceso penal: la captura, que deberá llevarse a cabo respetando los límites y eventos de procedencia establecidos en la ley. Ahora bien, por tratarse de una medida restrictiva de los derechos del procesado, esta actuación excepcional de la Fiscalía está sujeta a control judicial por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. Sin embargo, se reitera que esta es una excepción a la regla general según la cual éste tipo de medidas deben ser impuestas por decisión del juez de control de garantías, a solicitud de la Fiscalía General de la Nación.

(b) El numeral 2 del artículo 250, con posterioridad a la reforma, permite a la Fiscalía General de la Nación imponer, en el curso de las investigaciones que realice, las medidas de registro, allanamiento, incautación e interceptación de comunicaciones. No se requiere, en el nuevo texto constitucional, autorización judicial previa para ello; pero sí se someten a un control judicial posterior automático, por parte del juez que cumpla la función de control de garantías, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

(c) El numeral 3 del nuevo artículo 250 constitucional asigna una función específica a la Fiscalía que no estaba prevista expresamente en el texto de 1991, a saber, la de “asegurar los elementos materiales probatorios”, para lo cual deberá garantizar la cadena de custodia mientras se ejerce la contradicción de tales pruebas. Asimismo, establece una regla general no prevista en el esquema de funciones original de 1991: en caso de requerirse medidas adicionales para asegurar tales elementos materiales probatorios, que impliquen afectación de derechos fundamentales, se deberá contar con autorización judicial por parte del juez que ejerza la función de control de garantías.

(d) Con posterioridad a la reforma, en el numeral 4 del artículo 250 Superior se mantiene la función de la Fiscalía de acusar a los presuntos infractores del ordenamiento penal ante el juez de conocimiento de la causa respectiva, atribución que estaba prevista en el texto original de 1991; pero se precisa que una vez se presente el escrito de acusación por parte de la Fiscalía, se puede dar inicio a un “juicio público, oral, con inmediación de las pruebas, contradictorio, concentrado y con todas las garantías” – acusación que no es vinculante para el juez.

(e) El numeral 5º, tal como fue modificado por el Acto Legislativo, despoja a la Fiscalía General de la Nación de la función de declarar precluídas las investigaciones penales en los casos en que no exista mérito para formular una acusación, atribución que le había sido asignada por el numeral 2 del artículo 250 original, en virtud del cual era la Fiscalía la encargada de “calificar y declarar precluídas” dichas investigaciones. Ahora, la función de decidir sobre la preclusión corresponde al juez de conocimiento de la causa correspondiente, por regla general a petición de la Fiscalía; la reforma constitucional también deja en claro que la decisión de declarar la preclusión de una investigación penal únicamente podrá adoptarse de conformidad con lo dispuesto en la ley.

(f) El numeral 6 del artículo 250 reformado también constituye una modificación importante del texto original de este artículo, puesto que corresponde al juez de conocimiento de cada proceso adoptar las medidas judiciales necesarias para asistir a las víctimas del delito, disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados, a solicitud de la Fiscalía. El texto original adoptado por el Constituyente de 1991 asignaba a la Fiscalía la función de adoptar directamente “las medidas necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito”.

(g) En el numeral 7 del artículo 250 enmendado se mantiene en cabeza de la Fiscalía General de la Nación la función de velar por la protección de las víctimas, los testigos y las demás personas que intervienen en el proceso penal, pero se adiciona a esta lista a los jurados, que ahora intervendrán en la función de administrar justicia en el ámbito criminal. Debe ser el Congreso quien precise cuál es la diferencia entre esta atribución de la Fiscalía, y la que consagra el numeral 6 del mismo artículo reformado, según se reseñó en el literal precedente. Asimismo, dispuso expresamente el Constituyente que es el Legislador quien está llamado a (i) fijar los términos en los cuales las víctimas de los delitos podrán intervenir en el curso del proceso, y (ii) diseñar los mecanismos de justicia restaurativa a los que haya lugar.

En relación con el artículo 251:

3.4.3.1. Se observa, en primer lugar, que los numerales 1 y 2 del artículo 251 quedaron, en lo esencial, idénticos, salvo que la expresión “funcionarios” del numeral 1, así como la expresión “empleados” del numeral 2, fueron sustituidas en ambos casos por el término “servidores”.

3.4.3.2. Así mismo, los numerales 3, 4 y 5 del texto original de 1991 se mantuvieron iguales en los numerales 4, 5 y 6, respectivamente, del artículo 251 reformado.

3.4.3.3. La modificación más significativa del artículo 251 radica en la introducción del nuevo numeral 3, en virtud del cual el Fiscal General de la Nación cuenta con la potestad constitucional de (i) asumir directamente la conducción de investigaciones y procesos penales, sea cual fuere la etapa procesal en la cual se encuentren, (ii) asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos penales que éstos lleven, y (iii) determinar, en aplicación de los principios institucionales de unidad de gestión y jerarquía – ahora aplicables por mandato constitucional al interior de la Fiscalía -, el criterio y la posición de la Fiscalía. Ello, precisa la norma constitucional, “sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley”.

Los artículos 4º y 5º del Acto Legislativo 03 de 2002

2. Ahora bien, aparte de las modificaciones introducidas a los artículos 116, 250 y 251 de la Constitución Política, el Acto Legislativo 03 de 2002 contiene dos artículos adicionales. El artículo 4º de carácter transitorio y el artículo 5º. El texto de estas disposiciones es el siguiente:

Artículo 4°. Transitorio. Confórmase una comisión integrada por el Ministro de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación, quien la presidirá, el Procurador General de la Nación, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprem a de Justicia, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, o los delegados que ellos designen, tres Representantes a la Cámara y tres Senadores de las Comisiones Primeras, y tres miembros de la Academia designados de común acuerdo por el Gobierno y el Fiscal General, para que, por conducto de este último, presente a consideración del Congreso de la República a más tardar el 20 de julio de 2003, los proyectos de ley pertinentes para adoptar el nuevo sistema y adelante el seguimiento de la implementación gradual del sistema.

El Congreso de la República dispondrá hasta el 20 de junio de 2004 para expedir las leyes correspondientes. Si no lo hiciere dentro de este plazo, se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos meses para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema. Para este fin podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los Código Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía.

Con el fin de conseguir la transición hacia el sistema acusatorio previsto en el presente Acto Legislativo, la ley tomará las previsiones para garantizar la presencia de los servidores públicos necesarios para el adecuado funcionamiento del nuevo en particular, el traslado de cargos entre la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, la Defensoría del Pueblo, y los organismos que cumplen funciones de policía judicial. El Gobierno Nacional garantizará los

recursos para la implementación gradual del sistema acusatorio y para la consolidación de un Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Artículo 5°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su aprobación, pero se aplicará de acuerdo con la gradualidad que determine la ley y únicamente a los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia que en ella se establezca. La aplicación del nuevo sistema se iniciará en los distritos judiciales a partir del 1° de enero de 2005 de manera gradual y sucesiva. El nuevo sistema deberá entrar en plena vigencia a más tardar el 31 de diciembre del 2008.

Parágrafo transitorio. Para que el nuevo sistema previsto en este Acto Legislativo pueda aplicarse en el respectivo distrito judicial, deberán estar garantizados los recursos suficientes para su adecuada implementación, en especial la de la Defensoría Pública. Para estos efectos, la comisión de seguimiento de la reforma creada por el artículo 4° transitorio, velará por su cumplimiento.

Como se advierte, la primera disposición conformó una comisión para que presente a consideración del Congreso de la República, a más tardar el 20 de julio de 2003, los proyectos de ley pertinentes para adoptar el nuevo sistema y para que adelante el seguimiento de su implementación gradual; habilitó al Presidente de la República para proferir las normas legales necesarias al nuevo régimen en caso de no haber sido expedidas por el Congreso de la República en un plazo determinado y habilitó a la ley para tomar las previsiones para garantizar la presencia de los servidores públicos necesarios para el adecuado funcionamiento del sistema.

La segunda disposición dispuso que el acto legislativo de que hace parte rige a partir de su promulgación, que se aplicará con la gradualidad que determine la ley y únicamente a los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia que en ella se establezca y señaló la fecha en que debía iniciarse la aplicación del nuevo sistema y la fecha en la que debía entrar en plena vigencia. El parágrafo de este artículo dispuso que para su aplicación en cada distrito judicial, deberán estar garantizados los recursos suficientes para su adecuada implementación, en especial la de la Defensoría Pública.

Alcance de la habilitación constitucional al Presidente de la República dispuesta por el artículo 4º transitorio del Acto Legislativo 03 de 2002

3. En ese marco debe comprenderse la habilitación constitucional al Presidente de la República para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema en caso de no haber sido expedidas por el Congreso de la República en un plazo determinado. De acuerdo con ello, las características de esta habilitación son las siguientes:

a. Se trata de una habilitación constitucional que está sometida a una condición suspensiva. Ello es así por cuanto el Congreso de la República disponía hasta el 20 de junio de 2004 para expedir las leyes necesarias para adoptar el nuevo sistema procesal. Es decir, si se tiene en cuenta que el Acto Legislativo 03 de 2002 fue expedido el 19 de diciembre de 2002, el Congreso contaba con un plazo de dieciocho meses para tramitar y aprobar las leyes necesarias para adoptar tal sistema. Ahora, sólo en el caso de que el Congreso no hubiere tramitado y aprobado tales leyes hasta el día 20 de junio de 2004, el Presidente de la

República quedaba habilitado para proferir esas normas. Es decir, éste quedaría habilitado sólo si se cumplía esa condición fijada por el constituyente. Caso contrario, esto es, si el Congreso tramitaba y aprobaba tales leyes, no había lugar a ejercer tal habilitación constitucional.

b. Se trata de una habilitación constitucional de carácter transitorio. En efecto, si bien el Presidente de la República fue habilitado para expedir esas normas legales, con sujeción a la condición suspensiva ya indicada, las facultades así conferidas sólo podían ejercerse en el lapso de dos meses. De acuerdo con esto, si el Congreso de la República estaba facultado para expedir esas normas hasta el día 20 de junio de 2004, a partir del día siguiente, 21 de junio, y por ese lapso, es decir, hasta el 20 de agosto de 2004, el Presidente de la República podía expedirlas. Vencido ese plazo, no había lugar a ejercer tal habilitación pues para entonces resultaba extemporánea.

c. La habilitación constitucional tenía una materia definida pues tenía por finalidad el proferimiento de las normas necesarias para el nuevo sistema procesal penal. En razón de ello el Presidente de la República no quedaba facultado para proferir cualquier normatividad sino únicamente aquella pertinente para la implementación del sistema procesal penal adoptado mediante el Acto Legislativo 03 de 2002. Es más, la norma constitucional habilitante dispuso que el Presidente de la República para ese fin "podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía". De esta manera, se definieron de manera precisa las materias en torno a las cuales le estaba permitido al Ejecutivo ejercer la habilitación constitucional ya indicada.

Naturaleza de los Decretos 2637 y 2697 de 2004

4. Ahora bien, al examen de los decretos sometidos a control de constitucionalidad en este proceso se aprecia lo siguiente:

a. El Decreto 2637 de 2004, "por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002", fue expedido el 19 de agosto de 2004 por "El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las extraordinarias que le confieren el inciso 2º del artículo 4º transitorio del Acto Legislativo 03 del 19 de diciembre de 2002, por el cual se reforma la Constitución Nacional".

Por medio de este decreto se modificaron o adicionaron los artículos 7, 11, 15, 16, 19, 22, 54, 58, 61, 63, 82, 85 y 91 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

b. El Decreto 2697 de 2004, "por el cual se corrigen yerros tipográficos del Decreto 2637 del 19 de agosto de 2004 por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002" fue expedido por "El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 189 numeral 10 de la Constitución Política y el artículo 45 de la Ley 4ª de 1993".

Por medio de este decreto se hizo lo siguiente:

– Al título del Decreto 2637 se le agregó la expresión "para la implementación del sistema penal acusatorio".

– Al encabezado del Decreto 2637 se le agregó la expresión "para proferir las normas necesarias para el nuevo sistema".

– Al artículo 4º del Decreto 2637 se le agregó la expresión "cuando lo consideren conveniente".

– Por último, al artículo 9 se le sustituyó la expresión "Contralor General de la República" por la expresión "Corte Suprema de Justicia".

5. De acuerdo con lo expuesto, entonces, puede concluirse que el Decreto 2637 de 2004 fue expedido con base en la habilitación constitucional conferida por el Artículo 4º del Acto Legislativo 03 de 2002 para, entre otras cosas, expedir, modificar o adicionar la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Ello es así al punto que los artículos 1 a 13, salvo el artículo 12, indican expresamente que modifican o adicionan artículos de la Ley 270 de 1996, en tanto que el artículo 14 dispone simplemente que el decreto de que hace parte rige a partir de la fecha de su promulgación.

La situación del Decreto 2697 es distinta pues en él se indica que se corrigen yerros tipográficos del Decreto 2637 y que se dicta con base en las facultades conferidas por el Artículo 189-10 de la Constitución y por el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913. No obstante, del contenido material del decreto se infiere que a través de él no se corrige yerro tipográfico alguno sino que, cosa bien distinta, se introducen modificaciones sustanciales al Decreto 2637 y ello es así al punto que, como pasa a verse, se alteran el título, el encabezado y dos de las reglas de derecho consagradas en los artículos 4 y 9 de ese decreto.

6. Por una parte, el título del Decreto 2637 de 2004, en virtud de la corrección realizada, varió ostensiblemente, pues ya no se trata de un decreto "por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002", sino de un decreto "por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002 para la implementación del sistema acusatorio". Nótese como en virtud de la corrección realizada se le imprimió una finalidad específica al decreto, la que no era evidente en la formulación original del título del Decreto 2637.

Otro tanto ocurre con el encabezado, pues inicialmente se indicó:

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las extraordinarias que le confieren el inciso 2° del artículo 4° transitorio del Acto Legislativo 03 del 19 de diciembre de 2002, por el cual se reforma la Constitución Nacional

Después, en virtud de la corrección realizada, el texto definitivo de ese encabezado quedó formulado de la siguiente manera:

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las extraordinarias que le confieren el inciso 2° del artículo 4° transitorio

del Acto Legislativo 03 del 19 de diciembre de 2002, por el cual se reforma la Constitución Nacional para proferir las normas necesarias para el nuevo sistema".

También en este caso es claro que no se trató de una corrección sino de una modificación pues se circunscribió la expedición del decreto a un ámbito no especificado inicialmente.

7. Por otro lado, el artículo 4º del Decreto 2637 de 2004 dispuso inicialmente lo siguiente:

Artículo 4°. El inciso 1° del artículo 16 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 16. Salas. La Corte Suprema de Justicia cumplirá sus funciones por medio de cinco salas, integradas así: La Sala Plena, por todos los Magistrados de la Corporación; la Sala de Gobierno, integrada por el Presidente, el Vicepresidente y los Presidentes de cada una de las Salas especializadas; la Sala de Casación Civil y Agraria, integrada por siete Magistrados, la Sala de Casación Laboral, integrada por siete Magistrados y la Sala de Casación Penal, integrada por nueve Magistrados. Las distintas salas se organizarán en salas de decisión integradas por tres magistrados. Transitoriamente podrán estar integradas adicionalmente por los magistrados de descongestión que para el efecto cree la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Pero luego fue corregido por el artículo 2º del Decreto 2697 para agregarle la expresión "cuando lo consideren conveniente". De este modo, el texto de la disposición luego de esa corrección fue el siguiente:

Artículo 4°. El inciso 1° del artículo 16 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 16. Salas. La Corte Suprema de Justicia cumplirá sus funciones por medio de cinco salas, integradas así: La Sala Plena, por todos los Magistrados de la Corporación; la Sala de Gobierno, integrada por el Presidente, el Vicepresidente y los Presidentes de cada una de las Salas especializadas; la Sala de Casación Civil y Agraria, integrada por siete Magistrados, la Sala de Casación Laboral, integrada por siete Magistrados y la Sala de Casación Penal, integrada por nueve Magistrados. Las distintas salas, cuando lo consideren conveniente, se organizarán en salas de decisión integradas por tres magistrados. Transitoriamente podrán estar integradas adicionalmente por los magistrados de descongestión que para el efecto cree la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Nótese que, como lo resalta el Procurador General de la Nación, en virtud de la corrección realizada se altera completamente el sentido de una de las reglas de derecho contenidas en el artículo 16 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Esto es así ya que mientras inicialmente se formulaba un mandato dirigido a las distintas salas de la Corte Suprema de Justicia para que se integren en salas de decisión integradas por tres magistrados, posteriormente ese mandato se convirtió en una facultad potestativa de tales salas. De este modo, lo que inicialmente debía cumplirse por disposición de la ley, luego se realiza sólo si esa es la voluntad de los destinatarios de la norma.

8. Por último, el texto inicial del artículo 9 del Decreto 2637 de 2004 era el siguiente:

Artículo 9°. El artículo 61 de la Ley 270 de 1996 tendrá un parágrafo así:

Parágrafo. Los procesos judiciales que deban conocer las corporaciones judiciales en donde actúen como partes o terceros intervinientes funcionarios o empleados de la Rama Judicial, serán siempre dirimidos por salas de conjueces adscritas a las respectivas corporaciones integradas de la siguiente manera: Un conjuez designado por el Procurador General de la Nación; un conjuez designado por el Contralor General de la República; un tercer conjuez que será designado de común acuerdo por los dos conjueces designados en la forma descrita. Estos conjueces deberán reunir las mismas condiciones que para ser magistrado de la respectiva corporación y estarán sometidos al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para los funcionarios judiciales.

Esta disposición fue luego corregida por el artículo 3º del Decreto 2697 para sustituir la expresión "el Contralor General de la República" por la expresión "la Corte Suprema de Justicia". De este modo, el texto de la disposición, luego de esa corrección, es el siguiente:

Artículo 9°. El artículo 61 de la Ley 270 de 1996 tendrá un parágrafo así:

Parágrafo. Los procesos judiciales que deban conocer las corporaciones judiciales en donde actúen como partes o terceros intervinientes funcionarios o empleados de la Rama Judicial, serán siempre dirimidos por salas de conjueces adscritas a las respectivas corporaciones integradas de la siguiente manera: Un conjuez designado por el Procurador General de la Nación; un conjuez designado por la Corte Suprema de Justicia; un tercer conjuez que será designado de común acuerdo por los dos conjueces designados en la forma descrita. Estos conjueces deberán reunir las mismas condiciones que para ser magistrado de la respectiva corporación y estarán sometidos al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para los funcionarios judiciales.

Adviértase que en virtud de esta disposición, los procesos conocidos por corporaciones judiciales en los que actuaban servidores judiciales como partes o terceros deben ser dirimidos por salas de conjueces. Estas salas se integraban por un conjuez designado por el Procurador General, otro designado por el Contralor General y un tercer conjuez designado de común acuerdo por ellos. No obstante, en razón de la corrección realizada al texto original de la norma, la integración de la sala de conjueces ya no se hace de esa manera sino de otra que evidencia una sustancial diferencia: El segundo conjuez ya no es nombrado por el Contralor General de la República sino por la Corte Suprema de Justicia.

9. De este modo, es claro para la Corte que el Gobierno Nacional, a través del Decreto 2697 de 2004 no se limitó a corregir yerros tipográficos advertidos en el Decreto 2637 de ese año, sino que, lejos de ello, le introdujo modificaciones y adiciones que variaron sustancialmente el alcance del título, del encabezado y de dos de las reglas de derecho contenidas en éste último.

Parámetros de control de los decretos leyes que desarrollan materias estatutarias

10. De acuerdo con lo que se ha expuesto hasta este momento y con lo que indicó la Corte en las Sentencias C-590-05 y C-591-05, se tiene que por medio del Acto Legislativo 03 de 2002 se modificó la estructura constitucional del proceso penal y se lo hizo de tal manera que se adoptó un sistema de tendencia acusatoria, cuya ámbito de validez está determinado por la Carta Política como sistema normativo y por el bloque de constitucionalidad y el que -

si bien muestra características propias de varios modelos procesales comparados- cuenta con particularidades que terminan por dotarlo de identidad propia.

Con todo, debe tenerse en cuenta que el poder constituyente derivado no sólo se limitó a modificar los artículos 116, 250 y 251 de la Carta Política, sino que también tomó decisiones orientadas a facilitar el diseño, la implementación y el control de las políticas públicas necesarias para el cambio del sistema procesal penal.

En esa dirección, una de las decisiones más relevantes fue la de conformar una comisión que tendría la función de presentar ante el Congreso de la República los proyectos de ley necesarios para adoptar ese nuevo sistema y para adelantar el seguimiento de su implementación gradual. Para el cumplimiento de esa tarea, el constituyente fijó un plazo preclusivo que vencía el 20 de julio de 2003.

Aparte de ello, el constituyente le impuso un término también preclusivo al Congreso de la República para que expidiera esas leyes. Este término vencía el 20 de junio de 2004.

Adicionalmente, el constituyente -admitiendo la eventualidad de que la comisión ya indicada no presentara oportunamente los proyectos de ley ya aludidos o que ellos, pese a haber sido presentados, no fueran tramitados de tal manera que se expidieran las leyes respectivas- optó por revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos meses para que profiriera las normas legales al nuevo sistema. Nótese que se trata de facultades extraordinarias directamente conferidas por el constituyente derivado, que tales facultades tenían un límite temporal definido y, además, que existía también una limitación material de la competencia asignada.

Desde luego, el Presidente de la República, al hacer uso de esa habilitación constitucional, tiene el deber de ceñirse a esos límites temporales y materiales. Por ello, esta Corporación ha indicado que cuando se trata de un decreto que versa sobre una materia estatutaria y que se ha expedido con base en una norma constitucional habilitante, el control de constitucionalidad se extiende al cumplimiento del límite temporal indicado por el constituyente y al cumplimiento de los límites materiales por él indicados1.

Control de los límites temporales fijados para la expedición del Decreto 2637 de 2004

11. En relación con el cumplimiento de los límites temporales, la Corte encuentra que el Congreso de la República estaba facultado hasta el día 20 de junio de 2004 para expedir las normas legales necesarias para la implantación del sistema acusatorio y que a partir del día siguiente, 21 de junio, y hasta el 20 de agosto de 2004, el Presidente de la República quedaba habilitado para expedir tales normas legales.

En ese lapso, el Congreso de la República, si bien modificó el Código Penal a través de la Ley 890 de 2004 y expidió un nuevo Código de Procedimiento Penal a través de la Ley 906 de 2004, no modificó ni adicionó la Ley 270 de 1996 y por ello, al cumplirse la condición fijada por el constituyente en el artículo 4º transitorio, se hizo efectiva la habilitación al Presidente de la República para que profiriera las normas legales necesarias al sistema acusatorio no expedidas por el Congreso de la República y entre ellas las que adicionaran o modificaran la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

En ese contexto, se tiene que el Decreto 2637 de 2004, "por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002", fue expedido por el Presidente de la República el 19 de agosto de 2004. Entonces, el Gobierno Nacional hizo uso de las facultades conferidas por el constituyente de manera oportuna pues en tanto que el término de habilitación vencía el día 20 de agosto, el citado decreto se expidió el día anterior. En tal virtud, en lo relacionado con ese decreto se han observado los límites temporales establecidos en la norma habilitante.

Violación flagrante de la competencia del Presidente de la República para emitir los Decretos 2637 y 2697 de 2004

12. La norma constitucional habilitante fue muy clara al disponer que las facultades extraordinarias y temporales que se conferían al Presidente de la República eran "para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema". El constituyente fue tan preciso al delinear la competencia que atribuía al ejecutivo, que no sólo se limitó a hacer esa genérica afirmación sino que, además, indicó, en concreto, qué podía hacer aquél en ejercicio de las facultades que se le habían concedido.

En efecto, en el artículo 4º transitorio del Acto Legislativo 03 de 2002 se indicó que el Presidente de la República, para proferir las normas legales necesarias al nuevo sistema, "podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía".

Es decir, para el constituyente era claro que las competencias que se atribuían al ejecutivo eran extraordinarias, temporales y precisas. No se trataba de atribuciones ordinariamente reconocidas al ejecutivo sino de facultades excepcionales, explicables en razón de la voluntad del constituyente de aplicar el sistema acusatorio en el plazo por él mismo indicado, con la consecuente necesidad de que en ese término se profieran, ordinaria o extraordinariamente, las normas de desarrollo legal de ese sistema. Por otra parte, se trataba de facultades que debían ejercerse dentro de un espacio temporal definido pues por fuera de él el ejecutivo no contaba ya con competencia constitucional alguna para hacerlo. Finalmente, se trataba de facultades que se circunscribían únicamente a la implementación del nuevo sistema procesal; es decir, la competencia excepcionalmente atribuida era para ese efecto y no para otro u otros.

13. En estas condiciones, si bien la Corte advierte que respecto del Decreto 2637 de 2004 se respetó el límite temporal fijado por el legislador, también aprecia que el Presidente de la República desbordó, de manera flagrante, la competencia excepcional que le fue atribuida. Ello fue así en cuanto ese decreto no se orienta a desarrollar las normas legales requeridas para la puesta en funcionamiento de la nueva estructura básica de acusación y juzgamiento, sino que, lejos de ello, modifica múltiples disposiciones de la ley estatutaria de la administración de justicia que nada tienen que ver con ese nuevo modelo de justicia penal.

De ese modo, las modificaciones que el Decreto 2637 de 2004 hizo a los artículos 7º, 11, 15, 16, 19, 22, 54, 58, 61, 63, 82 y 91 de la Ley 270 de 1996 no se orientan, en manera alguna, al desarrollo legal del sistema acusatorio sino que tocan una multiplicidad de situaciones generales de la administración de justicia y de quienes la administran, como pasa a indicarse:

– La modificación introducida al artículo 7º permite la alteración de los turnos de los procesos que se hallan para decisión y faculta a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para reasignar funcionarios o empleados judiciales y crear cargos, juzgados y tribunales de descongestión, liquidación o depuración con competencia específica.

– La modificación realizada al artículo 11 extiende la competencia de los jueces municipales a la unidad judicial municipal y fija la competencia de los juzgados y tribunales de descongestión, liquidación o depuración.

– La modificación introducida al artículo 15 permite la creación de salas o despachos de descongestión, liquidación o depuración en la Corte Suprema de Justicia, con un régimen prestacional y salarial diferente al de los magistrados titulares.

– La modificación realizada al artículo 16 dispone que las Salas de Casación de la Corte Suprema se organicen en Salas de Decisión integradas por tres magistrados y permite que ellas puedan estar integradas por magistrados de descongestión.

– La modificación introducida al artículo 19 dispone que los tribunales superiores cuenten con salas de descongestión, depuración o liquidación con competencia en todo el territorio nacional.

– La modificación realizada al artículo 22 permite la creación de juzgados de descongestión, depuración o liquidación con competencia en todo el territorio nacional.

– La modificación introducida al artículo 54 permite que las salas de las distintas corporaciones sesionen con mayor frecuencia que la indicada en el reglamento interno con el fin de imprimir celeridad y eficiencia a sus actuaciones.

– La modificación realizada al artículo 58 incorpora, como nueva causal para la imposición de medidas correccionales, la presentación de escritos o recursos manifiestamente improcedentes o con fines dilatorios.

– La modificación realizada al artículo 61 permite la creación de salas de conjueces para que conozcan de los procesos en los que actúen como partes o terceros funcionarios o empleados de la rama judicial. Tales salas estarán integradas por un conjuez designado por el Contralor General de la República, un conjuez designado por el Procurador General de la Nación y un tercer conjuez designado por los dos conjueces anteriores.

– La modificación realizada al artículo 63 varía el régimen de la descongestión, depuración, liquidación de causas, procesos e inventarios.

– La modificación realizada al artículo 82 permite la reasignación de los magistrados de los Consejos Seccionales a los Tribunales Superiores.

– La modificación introducida al artículo 91 permite la creación de jueces, salas de tribunales o tribunales especiales de descongestión cuando así lo soliciten las Altas Cortes, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación o el Gobierno Nacional.

Inexequibilidad por consecuencia del Decreto 2697 de 2004

Como se indicó en precedencia, el Decreto 2697 de 2004 toca aspectos sustanciales del Decreto 2637 de 2004 y de la Ley 270 de 1996. De allí que entre el primer decreto y el segundo exista una relación inescindible.

En este entendido, la existencia del Decreto 2697 de 2004 supone la existencia del Decreto 2637 pues el ámbito de aplicación de éste tiene como referente necesario e ineludible a aquél.

En estas condiciones, como el Decreto 2637 de 2004 fue el que dio lugar a la expedición del Decreto 2697 y como aquél será declarado inexequible, se produce la inexequibilidad por consecuencia de este último y por ello será también retirado del sistema jurídico.

Ello es así por cuanto el último decreto supone la existencia del primero y como se ha establecido que aquél fue proferido por el Presidente de la República con manifiesto desconocimiento de la competencia que le había sido atribuida por el constituyente colombiano y por ese motivo será declarado inexequible, aquél pierde su razón de ser. Mucho más si se trata de un decreto que introduce modificaciones sustanciales al decreto inicialmente proferido, situación que evidencia en él el mismo vicio advertido en este último.

VI. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar INEXEQUIBLE el Decreto 2637 de 2004.

SEGUNDO. Declarar INEXEQUIBLE el Decreto 2697 de 2004.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

CON ACLARACION DE VOTO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-672 de 2005

DECRETO QUE DESARROLLA ACTO LEGISLATIVO QUE IMPLEMENTO EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO-Inconstitucional porque se omitió control previo e integral de constitucionalidad (Aclaración de voto)

Referencia: expediente P.E. 022

Tema:

– Trascendencia constitucional del control previo de las leyes que regulen materias estatutarias y de las leyes estatutarias.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

1.- Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala, el suscrito Magistrado procede a sustentar la aclaración de voto que fue manifestada en la Sala Plena del día 30 de

junio de 2005, respecto de la sentencia C-672 de 2005.

2.- En dicha providencia, la Corte resolvió declarar inexequibles los decretos 2637 y 2697 de 2004. Los mencionados decretos fueron dictados por el Presidente de la República en desarrollo de las facultades constitucionales contempladas en el inciso segundo del artículo 4º transitorio del Acto Legislativo 03 de 2002. Allí se estipula que si el Congreso de la República no expide las leyes correspondientes para la implementación del nuevo sistema de procedimiento penal antes del 29 de junio de 2004, "…se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de dos meses para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema".

3.- La Corte sustentó la inexequibilidad en los siguientes argumentos: (i) que los decretos en comento determinaban la modificación de disposiciones de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (L.270/96), es decir, que éstos regulaban materias estatutarias por lo que eran objeto de control de constitucionalidad oficioso e integral de que habla el numeral 8º del artículo 241 constitucional. (ii) Que "[l]a habilitación constitucional tenía una materia definida pues tenía por finalidad el proferimiento de las normas necesarias para el nuevo sistema procesal penal". Esto es, "…se definieron de manera precisa las materias en torno a las cuales le estaba permitido al Ejecutivo ejercer la habilitación constitucional indicada". (iii) Que los decretos "…no se orienta[n] a las normas legales requeridas para la puesta en funcionamiento de la nueva estructura básica de acusación y juzgamiento, sino que, lejos de ello, modifica múltiples disposiciones de la ley estatutaria de la administración de justicia que nada tienen que ver con ese nuevo modelo de justicia penal". Por lo que "…el Presidente de la República desbordó, de manera flagrante, la competencia excepcional atribuida" (Subrayas mías).

La Corte acudiendo a la lógica propia de la delegación legislativa prevista en el art. 150.10 fundamenta la inconstitucionalidad de los decretos 2637 y 2697 de 2004 en una extralimitación de las competencias constitucionales por parte del Presidente de la República. Se desbordan las competencias previstas en el acto legislativo 3 de 2002.

4.- Si bien comparto plenamente que la extralimitación de las competencias constitucionales es un motivo suficiente para declarar la inconstitucionalidad de los Decretos 2637 y 2697 de 2004, considero que esta ratio no es única. La inconstitucionalidad se explica igualmente en los argumentos de la decisión tomada recientemente en la sentencia C-523 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. El decreto 2637 de 2004 regulaba materias reservadas a leyes estatutarias y este hecho determina la existencia de un vicio de inconstitucionalidad porque este decreto "Estatutario" no fue sometido a un control de constitucionalidad previo e integral en los términos del artículo 241 num. 8.

5. Los decretos-leyes expedido por el Presidente de la República con fundamento en normas transitorias de la Constitución, son normas que tienen rango, valor y fuerza de ley, de manera tal que para todos los efectos se asimilan en su régimen de control constitucional al de las leyes producidas por el Congreso de la República.

6. El estudio de constitucionalidad de estos Decretos-leyes es sui generis, y como tal, las reglas para que la Corte realice su control de validez son establecidos por vía jurisprudencial utilizando criterios analógicos de las otras categorías legales expresa e integralmente

reguladas en la Constitución. Esencialmente se aplican las reglas propias del control de las leyes estatutarias y de los Decretos-ley expedido con base en el art. 150.10 de la Constitución.

Que no haya plena identidad en el objeto (Decreto-ley excepcional con leyes estatutarias, o con los Decretos ley del artículo 150.10) hace necesario que se utilicen criterios analógicos para determinar el control de constitucionalidad que se debe adelantar, pero esta ausencia de identidad entre formas jurídicas determina igualmente que la utilización del régimen de control no sea exacto, o idéntico que se utiliza para leyes estatutarias o decretos leyes que concretan las delegaciones legislativas.

La sentencia C-523 de 2005, debe ubicarse en este contexto se trata de una construcción jurisprudencial de los criterios y reglas de control de constitucionalidad que tienen estos Decretos leyes atípicos.

7. El Decreto 2637 de 2004 estaba compuesto por disposiciones que tenían una vigencia indefinida en el tiempo y que versaban sobre temas propios de ley estatutaria, relativas a las competencias y el funcionamiento de la rama judicial. Estas materias son objeto de reserva a la ley estatutaria en los términos del art. 152 literal b.

Las materias reservadas a ley estatutaria tienen que respetar las exigencias de mayor rigidez y de control de constitucionalidad previstos en la Constitución para de esta forma garantizar que el pacto constituyente, o que las reglas de juego, en que consiste la Constitución no se vea alterado de manera tal que se produzcan alteraciones sustanciales en desmedro de minorías políticas, étnicas o culturales.

9. La existencia de un control de constitucionalidad diferente y con reglas especificas para las leyes estatutarias y para los decretos-leyes o cualquier otra “forma” o categoría normativa que regule estos temas tiene su razón de ser en la necesidad de evitar “hechos cumplidos”, esto es, que se impongan decisiones, se elaboren regulaciones normativas que en caso de que no respeten el procedimiento agravado, o los límites materiales previstos en la Constitución, produzcan efectos que no pueden ser enervados por las decisiones judiciales.

El control previo, integral y definitivo de la leyes estatutarias o en este caso de los Decretos-leyes que versen sobre materias estatutarias pretende evitar que existan normas que modifiquen las “reglas de juego” o elementos básicos del consenso democrático que subyace y sobre el que se fundamenta el ordenamiento constitucional.

Asi por ejemplo, una ley que modifica o introduce mecanismos electorales, o que contiene disposiciones sobre derechos de la oposición, en caso de que pudieren entrar en vigencia directamente, podrían inmediatamente ser fundamento de elecciones, escrutinios, o derechos de partidos que podrían modificar sustancialmente el equilibrio político del país. Podrían determinarse mayorías parlamentarias, o hechos políticos con incidencia en las elecciones. En caso de que estas disposiciones fueran inconstitucionales, por el simple hecho de estar vigentes y produciendo efectos, un control de constitucionalidad ordinario (esto es, aquél que tiene como objeto leyes vigentes, no proyectos y con una duración de 6 meses aproximadamente podría ser incapaz de enervar sus efectos político-jurídico y por ser

tema de una trascendencia cuasi constitucional el legislador, en este caso el Presidente, podría transformar aspectos esenciales del pacto constituyente sin control jurídico efectivo.

10. El control previo de leyes estatutarias o de Decreto-leyes que versan o tienen contenido estatutario pretende garantizar que las pautas de conductas que regulen ese tema solo serán puestas en prácticas, solo serán vigentes si hay un control que garantice la validez de esas disposiciones, de esta forma se prevé que reformas de entidad cuasi constitucional entren a regir no obstante un juicio de constitucionalidad negativo.

En efecto, no obstante que la Corte puede establecer y disponer de los efectos en el tiempo de las sentencias de constitucionalidad, es un hecho cierto que pueden producirse al amparo de leyes, hechos, relaciones y situaciones inconstitucionales que tienen efecto inmediato y para los cuales la declaración de inconstitucionalidad es ineficaz. Bien sea por el efecto ultractivo de leyes inconstitucionales cuando el efecto de la sentencia es hacia el futuro ex nunc, o bien porque no obstante se trate de sentencias con efecto hacia el pasado, ex tunc, se trate de leyes que mientras estuvieron vigentes sirvieron de fundamento a hechos que facticamente son inmodificables e incluso, inmodificables jurídicamente (como podrían ser normas sancionatorias que en virtud del principio de favorabilidad serán inmodificables).

Dicho de forma breve, en el presente proceso el decreto 2637 de 2004 “Por el cual se desarrolla el acto legislativo número 3 de 2002” es inconstitucional, además del cargo de extralimitación explicado en la Sentencia, porque se omitió el control previo integral y definitivo propio y consustancial a las materias estatutarias.

11. En el presente caso los decretos leyes estudiados pretendían modificar de manera inconstitucional las competencias y el funcionamiento de la rama judicial, lo cual podría producir situaciones o decisiones cuyo impacto trascendencia o efectos facticos o jurídicos, no podrían ser separados mediante la declaratoria de inexequibilidad posterior a su entrada en vigencia.

Es este, en mi entender el alcance de la sentencia C-523 de 2005 cuando afirma:

“[E]l establecimiento de un procedimiento especial y cualificado para la expedición de las leyes estatutarias, asegura que temas esenciales para la vida social3, surtan un amplio debate en las cámaras legislativas, con un control previo sobre la exequibilidad del proyecto como parte inherente al régimen de este tipo de leyes, a fin de evitar que entren en vigencia sin la plena garantía de sujeción a la Constitución, dada la importancia que para la comunidad representan los temas que regula.

Por lo tanto, consideró el constituyente de 1991, que no era suficiente para las leyes estatutarias su entrada en vigencia con la sola presunción de constitucionalidad que ampara a todas las leyes, sino que, respecto de aquellas era necesario garantizar con mucha más fuerza4 su sujeción a la Carta Política, promoviendo que al entrar en vigencia, sus textos normativos ya estuvieran sujetos al principio de supremacía constitucional y por supuesto al de seguridad jurídica”.

12. Los decretos leyes atípicos fundamentados en normas transitorias de la Constitución, son categorías normativas que tienen una vigencia temporal condicionada a la realización del

control de constitucionalidad previo por parte de la Corte Constitucional. Si el Gobierno pone en vigencia decretos leyes sobre materias estatutarias sin someter a control de constitucionalidad dichos decretos infringe la Constitución.

13. Las anteriores consideraciones son elementos adicionales que fundamentan la inconstitucionalidad de los decretos 2637 de 2004 y 2697 de 2004.

En estos términos aclaro mi voto en la presente sentencia.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

DECRETO ADMINISTRATIVO-Incompetencia de la Corte Constitucional (Salvamento parcial de voto)

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de competencia sobre decreto (Salvamento parcial de voto)

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Expediente: PE-022

Revisión de constitucionalidad de los Decretos 2637 y 2697 de 2004.

1. Con el acostumbrado respeto, manifiesto mi disentimiento parcial con la posición mayoritaria adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia de la referencia, en relación con la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 2697 de 2004, en razón a que la Corporación debió haberse declarado inhibida para adelantar el juicio de constitucionalidad, toda vez que se trata de un decreto reglamentario expedido por el Gobierno Nacional en uso de sus competencias ordinarias.

2. La Carta Política limitó el alcance del control de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional a los actos y por los motivos señalados expresamente en el artículo 241, pues su competencia debe ser ejercida "(…) en los estrictos y precisos términos de este artículo (…)". Según esta disposición, la Corte tiene competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de dos tipos de decretos: i) aquellos con fuerza de ley dictados por el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 Superiores (numeral 5º del artículo 241 de la Constitución)5; y ii) los decretos legislativos dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 214 Superiores relativos a los estados de excepción (numeral 7º del artículo 241 de la Constitución).

Por su parte, la competencia residual para revisar la constitucionalidad de los demás decretos fue atribuida a la jurisdicción contencioso administrativa atendiendo la forma, el

contenido y la naturaleza de quien los profiere. En efecto, por virtud del numeral 2º del artículo 237 Superior, los decretos de carácter general expedidos por el Gobierno Nacional son conocidos por la Sala Plena del Consejo de Estado a través de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad. La competencia del tribunal supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo comprende, entonces, todos aquellos decretos dictados por el Gobierno Nacional que no hayan sido proferidos en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso mediante un acto legislativo o una ley, ni como consecuencia de los estados de excepción. Esta competencia es residual y, por lo tanto, no hay una enunciación de las distintas modalidades de decretos contra los cuales procede dicha acción de nulidad por inconstitucionalidad.6

Por ello, la realidad es que la competencia de la Corte Constitucional se encuentra circunscrita a los decretos expresamente señalados en los numerales 5 y 7 del artículo 241 Superior, debiendo adelantarse el juicio de constitucionalidad de los demás decretos ante la jurisdicción contenciosa administrativa, bien sea a través de la acción de nulidad por inconstitucionalidad o de nulidad simple, según sea el caso.

Sin embargo, mientras que el primero de ellos fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el inciso segundo del artículo 4º transitorio del Acto Legislativo 03 del 19 de diciembre de 2002, el Decreto 2697 de 2004 no tiene el mismo fundamento jurídico pues fue expedido con base en las facultades señaladas en el artículo 189 numeral 10 de la Constitución, es decir, de su competencia para “promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento”. El Presidente de la República señaló como fundamento jurídico del Decreto 2697 de 2004, que al corregir los yerros tipográficos del Decreto 2637 del 19 de agosto de 2004 estaba ejerciendo una competencia ordinaria, por lo tanto, se deduce fácilmente que su actuación está por fuera del término de la habilitación otorgada por el artículo 4º transitorio del Acto Legislativo 03 de 2002.

En consecuencia, por tratarse de un decreto administrativo la Corte debió haberse inhibido para decidir de fondo sobre su constitucionalidad toda vez que era el Consejo de Estado la autoridad judicial asignada por la Constitución para pronunciarse sobre ella.

4. En razón a las consideraciones anteriores, salvo parcialmente mi voto al estimar que la Corte Constitucional carecía de competencia para declarar inexequible el Decreto 2697 de 2004.

Fecha ut Supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

ACLARACION DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ A LA SENTENCIA C-672 DE 2005

DECRETO ESTATUTARIO-Debe surtir el control previo e integral de constitucionalidad

(Salvamento de voto)

Referencia: expediente P. E. 022

Revisión de constitucionalidad de los Decretos 2637 y 2697 de 2004

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Aunque comparto la decisión final a la que llegó esta Corporación en la Sentencia C-672 de 2005, que declaró la inexequibilidad de los Decretos 2637 y 2697 de 2004, aclaro mi voto para señalar que se presentaba otro vicio que hacía inexequibles también los decretos expedidos por el Gobierno Nacional.

En efecto, en la Sentencia que nos ocupa, se declaró la inexequibilidad de los decretos 2637 y 2697 de 2004, los cuales fueron expedidos por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confirió el inciso 2, del artículo 4 transitorio, del Acto Legislativo 03 de 2002, el cual prevé: "El Congreso de la República dispondrá hasta el 20 de junio de 2004 para expedir las leyes correspondientes. Si no lo hiciere dentro de este plazo, se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos meses para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema. Para este fin podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los Código Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía".

Los fundamentos para que la Corte declarará la inexequibilidad de estos decretos fueron que i) el Presidente de la República desbordó flagrantemente la competencia excepcional que le fue atribuida en la medida que el Decreto 2637 no se orienta a desarrollar las normas legales requeridas para la puesta en marcha de la nueva estructura básica de acusación y juzgamiento sino que entró a modificar distintas disposiciones de la ley estatutaria de la administración de justicia que en nada refieren con el nuevo sistema de justicia penal, ii) con ello incurrió en un vicio protuberante al expedirse dicho decreto violando la competencia que el Constituyente derivado le confirió al Presidente de la República, y iii) como el Decreto 2697 toca aspectos sustanciales del 2637 y de la Ley 270 de 1996, que permite establecer una relación inescindible, se produce entonces la inexequibilidad por consecuencia del mismo.

Si bien comparto esta decisión, también resultaban inexequibles los decretos expedidos por el Ejecutivo en la medida que las materias reguladas en éstos son propias de ley estatutaria y, por ende, han debido sujetarse al control previo e integral de constitucionalidad, que ordena el numeral 8 del artículo 241 de la Constitución. Lo anterior, por cuanto los decretos expedidos no pierden su calidad de leyes en sentido material, su contenido resulta ser estatutario y está sujeto a un régimen especial.

Así, lo había recordado reciente esta Corte en la Sentencia C-523 de 2005, de la cual fui ponente. En dicha Sentencia la Corte declaró inexequible el Decreto ley 2207 de 2003, por no haber surtido el control previo de constitucionalidad, y que fue expedido en virtud del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2003. En efecto, en dicha decisión se señaló:

“Ahora bien, cuando regulaciones propias de ley estatutaria no sean expedidas por el Congreso de la República, sino que para ello se habilite excepcionalmente por la Constitución al Gobierno Nacional, considera la Corte que igualmente es necesario que tal normatividad surta el control previo de constitucionalidad, pues si bien se trata de una situación particular, en cuanto una normatividad ingresa al sistema jurídico sin haber agotado previamente el proceso legislativo cualificado establecido por la Constitución para ellas, es decir, sin haber surtido el exigente proceso deliberativo reservado para aquellas materias esenciales a la vida social, no por dicha circunstancia los decretos así expedidos dejan de ser leyes en sentido material, de contenido estatutario, y con régimen esencial propio”.

Por lo anterior, dejó sentado los argumentos de mi aclaración de voto.

Fecha ut supra,

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO ALVARO TAFUR GALVIS A LA SENTENCIA C-672 DE 2005

DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Reguló aspectos que correspondían a una normatividad estatutaria (Aclaración de voto)

DECRETO ADMINISTRATIVO-Incompetencia de la Corte Constitucional (Aclaración de voto)

Referencia: expediente P.E. 022

Revisión de constitucionalidad de los Decretos 2637 y 2697 de 2004

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

En relación con la sentencia de la referencia, con todo comedimiento manifiesto a continuación las consideraciones específicas que me llevan a aclarar mi voto, acorde con la decisión de declarar inexequibles los Decretos 2637 y 2697 de 2004.

La aclaración la estimo necesaria en relación solamente con el numeral Segundo de la parte resolutiva de la sentencia, específicamente referida al Decreto 2697 de 2004.

Como bien se explica en la sentencia, página 26, en este caso y respecto del decreto en mención es pertinente que la Corte haya dispuesto la inexequibilidad por consecuencia, habida cuenta de la relación inescindible que cabe predicar de éste frente al 2637 del mismo año.

En efecto, en el presente caso se está ante un decreto que guarda una relación de inescindibilidad frente al que es objeto de la declaración de inexequibilidad en el numeral Primero de la parte resolutiva, sino que se está ante una normatividad que so pretexto de corregir unos yerros en que presuntamente se incurrió en aquel, realmente lo que se hace es

regular aspectos que indudablemente corresponden de manera exclusiva al legislador y que éste debe plasmar exclusivamente a través de una normatividad de jerarquía estatutaria.

Por lo anterior, es necesario tener en cuenta que en el presente caso no resultaban aplicables los antecedentes jurisprudenciales respecto del juez competente para conocer de los decretos que expida el Gobierno con invocación del artículo 150 numeral 10, sobre los cuales la Corporación ha reconocido el carácter de actos propios de la función administrativa, lo que de ordinario lleva a que el juez competente para juzgar su validez sea el Consejo de Estado (Sentencia C-500 de 2001) M.P. Álvaro Tafur Galvis).

Fecha ut supra

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

1 Sentencia C-972-04, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

2 Estas diversas posturas se advierten en la Sentencia C-523-2005, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, por medio de la cual se declaró inexequible el Decreto Ley 2207 de 2003 "Por medio del cual se desarrolla el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de julio 3 de 2003, en lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales". Esta decisión tuvo como fundamento la omisión del control previo de constitucionalidad inherente a las leyes estatutarias. Los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis salvaron su voto por considerar que el requisito de control previo de las normas de naturaleza estatutaria no era predicable en esa ocasión

3[Cita de la Sentencia transcrita] Sentencia C-261 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

5 El control de constitucionalidad por parte de esta Corporación se extiende también a los decretos con fuerza de ley dictados por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el poder de reforma constitucional, como se señala en las sentencias C-970 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-971 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda).

6 En la Sentencia C-037 de 1996 esta Corporación declaró inexequible una lista que contenía el artículo 49 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y que pretendía definir de manera taxativa los decretos que podían ser demandados mediante esta vía.