

C-956-99

Sentencia C-956/99

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA/OMISION LEGISLATIVA RELATIVA

El grado de inobservancia en que el Legislador pueda incurrir frente al mandato constitucional de expedir una determinada regulación normativa, da lugar a la configuración de dos clases de omisiones legislativas: la absoluta, por el total incumplimiento de la orden de desarrollo legislativo sobre una materia constitucionalmente preestablecida, generando “ausencia de normatividad legal” y, la relativa, por la expedición de una regulación legislativa deficiente, imperfecta o incompleta, en la que no se contemplen todas las situaciones que deben ser objeto de regulación, dando lugar, consecuentemente, a tratos inequitativos para los destinatarios de la misma, con violación de derechos, tales como al debido proceso e igualdad.

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte Constitucional

Se resalta la precisa situación de incompetencia de la Corte Constitucional para conocer de las demandas de inconstitucionalidad por la omisión legislativa de tipo absoluto, pues ante la inactividad del legislador que la origina, se carece de una disposición normativa en concreto sobre la cual pronunciarse para determinar su concordancia frente al ordenamiento superior.

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Competencia de la Corte Constitucional

En relación con las omisiones legislativas de índole relativo o parcial, en este evento, se cuenta con un acto jurídico como objeto del respectivo control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, aún cuando imperfecto, de manera que la decisión no será necesariamente de inexecutable de la disposición enjuiciada, sino que ordenará integrar lo supuestos de hecho ignorados para remediar la violación que al derecho a la igualdad o a otros derechos pudo haberse producido con el “silencio del legislador”, en lo que se han denominado sentencias integradoras o interpretativas y con prevalencia del principio de la conservación del derecho.

INVESTIGACION DISCIPLINARIA-Comunicación al quejoso del archivo del auto o sentencia inhibitoria/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LOS ACTOS PROCESALES-Alcance

La comunicación que ordena la norma demandada reúne las condiciones mínimas esenciales para que aquella conforme una comunicación en debida forma, en la medida en que otorga la información necesaria para que el quejoso utilice los mecanismos que le ofrece el ordenamiento jurídico para proteger el interés que se le ha reconocido dentro del proceso disciplinario, con clara realización de los principios de seguridad jurídica, celeridad y economía procesal. De lo analizado puede concluirse entonces que, el conocimiento de la parte motiva de las providencias que deben comunicarse al quejoso, de conformidad con la disposición acusada, no constituye condición sine qua non para que se pueda lograr un conocimiento efectivo de la información que contiene la misma y no contraviene los términos de certeza que exige una comunicación en debida forma respecto de lo decidido y

de oportunidad de la comunicación para efectos de su impugnación, en protección del derecho que en este sentido le ha sido reconocido al quejoso.

COMPETENCIA FUNCIONAL DE FISCAL DELEGADO ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA/RESOLUCION INHIBITORIA DE FISCAL DELEGADO ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Improcedencia recurso de apelación/FISCAL DELEGADO ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y PRINCIPIO DE DOBLE INSTANCIA

No configura un desconocimiento del ordenamiento constitucional, en lo que toca con los derechos al debido proceso y defensa, que las resoluciones inhibitorias proferidas por los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de su facultad de investigar, calificar y acusar a algunos servidores públicos con fuero legal, cuyo juzgamiento corresponda a esa alta Corporación en única instancia, sean susceptibles, exclusivamente, del recurso de reposición, como igualmente, lo señalaron en sus intervenciones tanto el Fiscal General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Viceprocurador General de la Nación. Se insiste en que, la imposibilidad de que exista impugnación respecto de la resolución inhibitoria dictada por esos funcionarios en procesos de única instancia, en el entendido de que se trata de una decisión interlocutoria, radica en el hecho de que no cuentan con un superior jerárquico que las revise, pues “la función que cumplen los fiscales delegados ante la Corte son las propias que le asigna la Constitución Política al Fiscal General (art. 251), sólo que las desarrollan en su nombre y por delegación”. La situación planteada por el actor en su escrito, entonces, no supone ninguna vulneración del derecho al debido proceso, especialmente, del principio constitucional de la doble instancia que antepone el actor como sustento de la inconstitucionalidad de la norma demandada, pues, como se analizó, el legislador cuenta con una amplia libertad para determinar sobre la procedencia o improcedencia de los recursos que caben contra las providencias judiciales en materia penal, en el entendido de que al no tratarse de una sentencia condenatoria, no existe un condicionamiento especial que le exija para su regulación el respeto a la doble instancia como elemento medular del derecho fundamental al debido proceso, en los procesos que conocen los fiscales delgados ante la Corte Suprema de Justicia en única instancia.

En los procesos en los cuales tales funcionarios desplazan del conocimiento a los fiscales delgados ante los tribunales y juzgados, ya aludidos, en donde las competencias legalmente establecidas no se modifican, de manera que, pueden llegar a constituirse en primera instancia con el Vicefiscal General de la Nación como superior jerárquico, que controle sus decisiones.

Referencia: Expediente D-2344

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 151, parcial, de la ley 200 de 1995 “por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico” y el artículo 327, parcial, del Decreto 2700 de 1991 “por el cual se expiden normas de Procedimiento Penal”.

Actor: Jorge Luis Pabón Apicella

Magistrado ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá D.C., primero (1o.) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella demandó parcialmente los artículos 115 de la Ley 200 de 1995 “por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico” y 327 del Decreto 2700 de 1991 “por el cual se expiden normas de Procedimiento Penal”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales No. 41.946, del 31 de julio de 1995, y No. 40.190, del 30 de noviembre de 1991, respectivamente; y se subraya lo demandado:

“LEY 200 DE 1995

(julio 28)

por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico.

TITULO IX

Evaluación

(...)

ARTICULO 151. Archivo Definitivo. Procederá el archivo definitivo de la investigación disciplinaria cuando se demuestre que la conducta no existió, que no es constitutiva de falta disciplinaria, o que la acción no podía iniciarse o proseguirse por prescripción o muerte del implicado cuando se trata de uno solo, o cuando se presente algunas de las causales previstas en el artículo 23 de esta Ley.

De los autos que ordenen el archivo provisional o definitivo de las diligencias investigativas, excepto cuando la causal sea la muerte del implicado, así como de la sentencia absolutoria se libraré comunicación al quejoso a la dirección registrada en la queja al día siguiente de su pronunciamiento para que pueda impugnar mediante recurso de apelación debidamente fundamentado en la forma y términos de los artículos 102 y 104 de este Código.”

“DECRETO NUMERO 2700 DE 1991

(noviembre 30)

Por el cual se expiden las normas de Procedimiento Penal.

CAPITULO III.

Investigación previa.

(...)

ARTICULO 327. Resolución Inhibitoria. El fiscal se abstendrá de iniciar instrucción cuando aparezca que el hecho no ha existido, o que la conducta es atípica, o que la acción penal no puede iniciarse o que está plenamente demostrada una causal excluyente de antijuridicidad o culpabilidad.

Tal decisión se tomará mediante resolución interlocutoria contra la cual procede el recurso de apelación por parte del Ministerio Público, el denunciante o querellante.

Cuando el funcionario de policía judicial advierta que existe alguna causal para dictar resolución inhibitoria, enviará inmediatamente la actuación al fiscal, para que éste decida si la acción puede iniciarse.

La persona en cuyo favor se haya dictado resolución inhibitoria, el denunciante o querellante, podrán designar abogado que lo represente en el trámite del recurso de apelación que se haya interpuesto, quienes tendrán derecho a conocer las diligencias practicadas.”

III. LA DEMANDA

El juicio de inconstitucionalidad de la demanda de la referencia se dirige contra disposiciones contenidas en estatutos normativos distintos, por lo tanto, la presentación del recuento de los fundamentos de esa acusación, se hará de acuerdo con la presentación de la norma censurada.

1. Ley 200 de 1995, artículo 151.

A juicio del demandante, si bien es cierto que el artículo 151 de la Ley 200 de 1995, en lo acusado, protege el interés general y otorga garantía de la buena marcha de la gestión pública y del cumplimiento de los fines y funciones del Estado, pues autoriza al respectivo quejoso de una investigación disciplinaria a apelar del auto que ordena el archivo provisional o definitivo de la misma, también lo es que la comunicación que allí se ordena librarle de esa providencia, no garantiza totalmente su “derecho de defensa”, pues no contiene el texto completo de las motivaciones de la decisión, lo que, en su opinión, dificulta la sustentación escrita y razonada del respectivo recurso y, en consecuencia, atenta contra el interés que lo llevó a presentar la queja o denuncia.

Lo anterior, en criterio del accionante, quebranta diversos mandatos constitucionales, especialmente los relacionados con la prevalencia del interés general, el debido proceso, la

doble instancia, la sujeción de los actos de los servidores públicos al ordenamiento jurídico vigente, los principios de publicidad, participación democrática e igualdad, en la medida en que "...igual derecho tienen los quejosos residentes en la sede del funcionario que emitió la providencia de archivo definitivo como los residentes fuera de tal sede a conocer cabalmente el texto de ella...". Agrega que, de la misma manera, se contradice el principio de proporcionalidad y razonabilidad que debe existir en toda ley, el cual se traduce en un mínimo de claridad y congruencia entre la norma y la efectividad del derecho de los gobernados (C.P., arts. 1, 2, 6, 13, 29, 31 y 209).

Por otra parte, el actor también considera vulnerado el ordenamiento superior por la preceptiva legal censurada, por cuanto no precisa la forma en que se debe adoptar la decisión de archivo de la investigación disciplinaria por un organismo colegiado, lo cual ha permitido que, en el Consejo Superior de la Judicatura, sea el magistrado ponente quien la profiera individualmente. De esta manera, señala que se impide la protección de los derechos fundamentales de las personas a través de las decisiones colectivas o grupales de fondo y se transgrede el mandato constitucional que ordena a los funcionarios realizar solamente aquello para lo cual están autorizados, limitando el acceso a la administración de justicia, entendida por el actor como un servicio público esencial (arts. 121, 122, 123, 228, 229, 230 y 365 superiores).

2. Decreto 2700 de 19911 (Código de Procedimiento Penal), art. 327.

El demandante considera que uno de los fines fundamentales del control por apelación o de segunda instancia, es el de garantizar la intervención de un funcionario superior como medida de protección a los derechos fundamentales y sustanciales de las personas, tanto que, en ocasiones, la ley procesal lo ha admitido en forma colectiva, a la manera de mecanismo de múltiple examen y decisión colectiva.

No obstante, en criterio del actor, en la disposición acusada a pesar de que se autoriza el recurso de apelación contra la resolución inhibitoria en desarrollo del principio expuesto, no existe claridad respecto de quien deberá conocer de ese recurso cuando se formule para conocimiento de los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia; ello ha permitido que por carecer dichos funcionarios de superior jerárquico corresponda al fiscal ponente que profirió la resolución inhibitoria admitir solamente el recurso de reposición, lo cual, a su entender, viola los derechos al debido proceso y defensa y la garantía de un control colectivo a esa decisión, la cual se obtiene con la emisión de la misma en forma colectiva por los demás fiscales delegados.

Para el accionante la carencia de una regla jurídica clara en la disposición demandada y su falta de razonabilidad que resulta incongruente con las demás normas que otorgan a esos funcionarios la atribución y configura una omisión legislativa que atenta contra el interés general, los fines esenciales del Estado, la igualdad, el debido proceso, la doble instancia, la administración de justicia como servicio público esencial, y el mandato que somete a los jueces en sus actuaciones al imperio de la ley (C.P., arts. 1, 2, 6, 13, 29, 31, 121, 122, 123, 228, 229 y 230) y en bloque de constitucionalidad contradice los artículos 4 y 55 de la Ley 270 de 1996 "Estatutaria de la Administración de Justicia".

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Justicia y del Derecho.

1.1. La interviniente por el Ministerio de Justicia y del Derecho se pronuncia a favor de la constitucionalidad del artículo 151 de la Ley 200 de 1995, por cuanto considera que la hipótesis de una omisión legislativa inconstitucional no se verifica en el presente caso, como pretende el actor, dado que el legislador no ha incumplido un deber de acción expresamente señalado por el constituyente; por el contrario, la norma acusada establece claramente la obligación del investigador disciplinario de comunicar al quejoso la respectiva providencia, a fin de que pueda ejercer su derecho de impugnación, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 29, 229 y 230 de la Constitución.

De esta forma, a su modo de ver, tampoco se viola el derecho a la igualdad “porque se da aplicación a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, con observancia de la adecuación, la necesidad, los medios y el fin de la norma.”.

Así mismo, manifiesta que no le asiste razón al impugnante al aseverar que la decisión de archivo de la investigación por el Consejo Superior de la Judicatura, cuando ejerce la función disciplinaria, puede ser tomada por el magistrado ponente, pues estaría contrariando el artículo 112 de la Ley 270 de 1996, relativo a las funciones de la sala jurisdiccional disciplinaria de ese Consejo.

1.2. Por otra parte, la interviniente en defensa del artículo 327 del Decreto 2700 de 1991, afirma que establece en forma nítida las causas en virtud de las cuales debe o no emitirse una resolución inhibitoria, los recursos que caben contra ésta, las garantías pertinentes tanto para el imputado como para el denunciante o querellante, de conformidad con los artículos 16 y 186 del Código de Procedimiento Penal, lo cual se sujeta a lo dispuesto en los artículos 29 y 230 de la Carta Política y que, además, el legislador en ejercicio de su autonomía y en armonía con la política criminal del Estado puede determinar en qué casos procede la doble instancia lo cual no desconoce la Carta Política, salvo que se trate de sentencias condenatorias.

En cuanto toca con la observación formulada por el demandante sobre los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia, señala que: i.) su competencia se encuentra establecida por el Código de Procedimiento Penal, de lo cual se puede colegir que no son jueces colegiados, ni integran Salas y, por lo tanto, sus decisiones deben ser tomadas como jueces singulares y ii.) que cuando esos funcionarios conocen en única instancia, sólo procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que profirió la decisión (C.P.P., art. 123, num. 1o.).

Finalmente, expresa que dichos funcionarios conocen en segunda instancia de los recursos de apelación y de hecho interpuestos contra las resoluciones interlocutorias proferidas en primera instancia por los fiscales delegados ante los Tribunales Superiores y que, cuando consideran necesario asumir la investigación, calificación y acusación desplazando a otros fiscales, en caso de proferir resolución inhibitoria contra ésta decisión, proceden los recursos de ley (C.P.P., art. 123, nums. 2o. y 3o.).

2. Ministerio del Interior.

El apoderado del Ministerio del Interior circunscribe su alegación a la defensa de la constitucionalidad del artículo 151 de la Ley 200 de 1995, para lo cual señala que con base en el título IV del Libro III de dicha ley, si bien el quejoso no es parte en el proceso disciplinario y su intervención se limita a la presentación y ampliación de la queja, se le han otorgado facultades exclusivas de las partes, como la de impugnar la orden de archivo provisional o definitivo una vez comunicada, lo cual no significa que deba contener el texto completo de la decisión, ya que se trataría de una notificación personal solamente realizable en la secretaría del despacho. En su concepto, la comunicación de que trata la norma acusada, es simplemente un medio para hacerlo comparecer al despacho correspondiente con el fin de poner en su conocimiento la providencia y el término para apelar.

Por último, expresa que carece de validez el argumento del demandante en el sentido de que la decisión de archivo de la investigación disciplinaria debe ser pronunciada por la Sala respectiva y no por el magistrado ponente, en razón a lo dispuesto por el inciso 1o. del artículo 54 de la Ley 270 de 1996, sobre decisiones colegiadas de las corporaciones judiciales.

3. Fiscalía General de la Nación.

En efecto, indica que la norma objeto de estudio es clara respecto de la reglamentación de los recursos que se pueden interponer contra las resoluciones inhibitorias y congruente con lo preceptuado en los artículos 199 y 202 del Código de Procedimiento Penal, pues conforme a ellos, el recurso de apelación no procede contra las providencias que se dicten en única instancia, por no existir superior jerárquico, como es el caso que trae a colación el accionante con el ejemplo de los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia.

Agrega que en la medida en que la materia estaba regulada en los artículos antes transcritos, era innecesario que el Legislador señalara expresamente, en el artículo 327 acusado, los recursos que pueden formularse contra las resoluciones inhibitorias de única instancia proferidas por tales fiscales delegados; además, se detiene a precisar que la doble instancia no hace parte del núcleo esencial del debido proceso, salvo cuando se trata de sentencias condenatorias.

Adicionalmente, acerca de la competencia de los fiscales delegados en mención, manifiesta que éstos conocen en única instancia de los procesos adelantados contra funcionarios con fuero legal, en virtud de la decisión adoptada en la sentencia C-472 de 1994, que declaró inconstitucional el numeral 1o. del artículo 121 del Código de Procedimiento Penal, modificado por el artículo 17 de la Ley 81 de 1993.

Y, para finalizar, busca precisar que las resoluciones inhibitorias proferidas en única instancia por los fiscales delegados no pueden adoptarse de manera colegiada, como lo pretende el actor, ya que la competencia ha sido asignada por la ley al funcionario directamente y no a la Unidad de Fiscales, como preceptúa el artículo 19 de Decreto 2699 de 1991, salvo en los procesos en que desplazan a los fiscales delegados ante Tribunales y juzgados (C.P.P., art. 123) o en los que actúan como fiscales especiales, por designación del Fiscal General, por cuanto ahí se constituyen en primera instancia y el Vicefiscal General de la Nación, en segunda instancia, por designación expresa del Fiscal General de la Nación.

V. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR DE LA NACION

1. El señor Viceprocurador solicita que se declare la constitucionalidad del artículo 151 de la Ley 200 de 1991. En apoyo de esa petición, expresa que el artículo 29 de la Constitución Política impone a los operadores jurídicos someterse al debido proceso en las actuaciones judiciales y administrativas, mediante la publicidad de los actos procesales y la posibilidad de controvertir las decisiones allí contenidas; publicidad que además constituye un principio esencial de la función administrativa (C.P, art. 209) y que el legislador, en la esa Ley 200, art. 79, desarrolló a través de las comunicaciones atinentes a los pronunciamientos del respectivo organismo de control.

Por lo anterior, el representante del Ministerio Público considera que el artículo 151 de la Ley 200 de 1.995, en lo censurado, establece al quejoso -quien no es parte procesal-, los mecanismos necesarios para que conozca la providencia que dispone sobre el archivo de la investigación, mediante comunicación remitida a su domicilio con la indicación de lo decidido, la fecha de la providencia y los recursos que contra ella proceden, lo cual no riñe con los principios constitucionales antes señalados; toda vez que, el conocimiento de los fundamentos jurídicos y fácticos de la decisión, para hacer efectivo el ejercicio del derecho de contradicción y de impugnación, puede lograrlo acudiendo al despacho competente o solicitando copia de la motivación de la providencia mediante fax, si las circunstancias de ubicación y desplazamiento le impiden asistir personalmente.

Así, en la Vista Fiscal se destaca que aún cuando la forma de hacer pública dicha providencia pudiere asimilarse a una notificación, en cuanto “da a conocer la emisión de una providencia y a partir de allí se inicia el término de ejecutoria dentro del cual se puede impugnar”, por analogía no puede exigírsele que cumpla las mismas formalidades, pues la comunicación se surte respecto de quien no tiene la calidad de parte procesal. Es más, agrega que admitir al quejoso la posición del demandante implicaría aceptar la notificación personal como único mecanismo de publicidad y haría igualmente inconstitucional la práctica de la notificaciones por estado.

Además, en cuanto a la vulneración constitucional por la norma acusada en el sentido de que no establece la forma cómo la providencia de archivo debe ser adoptada por los organismos colegiados, en concreto por el Consejo Superior de la Judicatura, el Viceprocurador señala que este aspecto requiere de un ajuste interpretativo de la Ley 200 de 1995, con base en las disposiciones constitucionales acerca de la competencia funcional de los miembros de esa corporación (arts. 254 y 256) y los artículos 111 y 112 de la Ley 270 de 1996 o Estatutaria de la Administración de Justicia.

2. De otra parte, el señor Viceprocurador, para justificar la constitucionalidad del artículo 327 del Decreto 2700 de 1991, estima que las funciones de instrucción que cumplen los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia, en los procesos seguidos contra funcionarios que gocen de fuero constitucional, por comisión del Fiscal General de la Nación, están limitadas a adelantar investigaciones preliminares o a realizar determinados actos procesales, pero en ningún evento comportan la posibilidad de proferir decisiones que pongan fin a la actuación penal, pues tal competencia está otorgada con exclusividad a dicho funcionario.

Igualmente, indica que las resoluciones inhibitorias que dicten los fiscales delegados, en procesos contra funcionarios con fuero legal, de conformidad con el numeral 10 del artículo 123 del Código de Procedimiento, no son susceptibles del recurso de apelación, por sus homólogos, pues ellas se emiten en procesos de única instancia; de lo contrario, se vulneraría el artículo 31 constitucional que radica en el superior el conocimiento de ese recurso y se negaría la potestad al Legislador de regular los mecanismos de impugnación, dentro del límite que impone el respeto a los principios constitucionales.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4o. y 5o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. La materia a examinar.

2.1. Artículo 151 (inciso 2o.) de la Ley 200 de 1995.

El demandante somete al juicio de constitucionalidad el inciso segundo del artículo 151 de la Ley 200 de 1995 con base en dos cargos principales:

El primero, relacionado con la forma como debe producirse la comunicación de la providencia que ordena el archivo provisional o definitivo de las diligencias investigativas en el proceso disciplinario, por cuanto el actor estima que resulta insuficiente el contenido actual de dicha comunicación por carecer de la parte motiva de la respectiva providencia, para efectos de su impugnación efectiva.

El segundo, atinente a la manera como debe emitirse la providencia mencionada cuando el pronunciamiento proviene de un juez colegiado, pues, según su opinión, en la norma demandada no se precisa que la decisión deba ser adoptada por el pleno de la respectiva sala, lo cual ha dado lugar a que tal actuación la realice el magistrado ponente, como indica ha ocurrido en el Consejo Superior de la Judicatura.

Entonces, corresponde a la Corte determinar si la falta de una regulación expresa en la disposición acusada, con las intenciones manifestadas por el accionante, constituye vulneración del “derecho de defensa” del quejoso y de los principios de publicidad de las decisiones para hacer efectivo ese derecho, de participación democrática para el control y sanción de los funcionarios del Estado y del de proporcionalidad y razonabilidad de la ley.

2.2. Artículo 327 (inciso 2o.) del Decreto 2700 de 1991.

Respecto del inciso segundo del artículo 327 del Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal), el accionante formula el cargo de inconstitucionalidad con sustento en la vulneración del derecho al debido proceso y defensa, por cuanto estima que la falta de precisión legal acerca de quién deberá conocer de la apelación de la providencia inhibitoria

que dicten los fiscales delegados ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, ha permitido que esos funcionarios, por carecer de superior jerárquico, sólo admitan el recurso de reposición ante el fiscal ponente que profirió dicha resolución, desconociendo la voluntad misma del legislador de que exista una doble instancia para tal providencia.

Lo que se debate en este punto y que la Corte debe entrar a dilucidar, es si la ausencia de una regla jurídica explícita lesiona, como lo pretende el actor, el derecho al debido proceso y afecta la razonabilidad de la disposición demandada, en cuanto resulta incongruente con la atribución que allí se otorga respecto de los demás funcionarios. Y, si por la misma razón se incurre en vulneración del interés general, los fines esenciales del Estado, la igualdad, el debido proceso, la segunda instancia, la administración de justicia como servicio público esencial, y el mandato que somete a los jueces en sus actuaciones al imperio de la ley (C.P., arts. 1, 2, 6, 13, 29, 31, 121, 122, 123, 228, 229 y 230) y en bloque de constitucionalidad, los artículos 4 y 55 de la Ley 270 de 1996 "Estatutaria de la Administración de Justicia".

2.3. La omisión legislativa como elemento común de las violaciones constitucionales denunciadas por el actor.

Por esta razón, es necesario, previamente, hacer referencia a los alcances de la omisión legislativa, con el fin de determinar si efectivamente el Legislador incurrió en ella al expedir las disposiciones demandadas, con transgresión del ordenamiento superior, tal como lo denuncia el demandante.

2.3.1. Definición y alcances de la omisión legislativa.

Sea lo primero señalar que, de conformidad con los criterios sentados por esta Corporación, la omisión legislativa constituye el incumplimiento del Legislador a un mandato constitucional expreso que le impone la obligación de desarrollar legalmente una materia específica. La falta de acatamiento del deber asignado, en esos términos por el constituyente, puede presentar las siguientes características, anotadas en la sentencia C-543 de 19962:

"De acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina se entiende por omisión legislativa "todo tipo de abstención del legislador de disponer lo prescrito por la Constitución". Dichas omisiones, entonces, se identifican con la "no acción" o falta de actividad del legislador en el cumplimiento de la obligación de legislar que le impone expresamente el Constituyente. Para que se pueda hablar de omisión legislativa, es requisito indispensable que en la Carta exista una norma expresa que contemple el deber de expedir la ley que desarrolle las normas constitucionales y el legislador lo incumpla, pues sin deber no puede haber omisión. En consecuencia, la omisión legislativa no se puede derivar de la ausencia de leyes por incumplimiento del Congreso del deber general de legislar.

En resumen, se afirma que existe una omisión legislativa, cuando el legislador no cumple un deber de acción expresamente señalado por el Constituyente."

Allí mismo se señala que el Legislador puede incurrir en la violación de los deberes que le impone la Carta Política de la siguiente manera:

“- Cuando no produce ningún precepto encaminado a ejecutar el deber concreto que le ha impuesto la Constitución;

- Cuando en cumplimiento del deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos grupos, perjudicando a otros;

- Cuando en desarrollo de ese mismo deber, el legislador en forma expresa o tácita, excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga al resto.

A esta clasificación propuesta cabe agregar otra instancia: cuando el legislador al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella. v.gr.: si al regular un procedimiento, se pretermite el derecho de defensa (...) (Sentencia C-543 de 1996, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Así las cosas, el grado de inobservancia en que el Legislador pueda incurrir frente al mandato constitucional de expedir una determinada regulación normativa, da lugar a la configuración de dos clases de omisiones legislativas: la absoluta, por el total incumplimiento de la orden de desarrollo legislativo sobre una materia constitucionalmente preestablecida, generando “ausencia de normatividad legal” y, la relativa, por la expedición de una regulación legislativa deficiente, imperfecta o incompleta, en la que no se contemplen todas las situaciones que deben ser objeto de regulación, dando lugar, consecuentemente, a tratos inequitativos para los destinatarios de la misma, con violación de derechos, tales como al debido proceso e igualdad.

La omisión legislativa, como lo ha postulado esta Corte, puede determinar la procedencia del control constitucional abstracto por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad. Así se indicó en la sentencia C-132 de 1993 al manifestar que “Ha sido unánime el criterio de esta Corporación, al aceptar la competencia de la Corte Constitucional para conocer y decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad, cuando el cargo es la omisión de carácter relativo en que ha podido incurrir el legislador en un determinado precepto o regulación (C-108 y C-555 de 1994; C-188, C-543 y C-690 de 1996 y C-405 y C-540 de 1997, entre otras). No ha sucedido lo mismo en relación con las omisiones de carácter absoluto, pues la tesis mayoritaria considera que el juez constitucional carece de competencia para conocer y decidir sobre la existencia de éstas, ante la ausencia de un texto normativo susceptible de control. Por esta razón, se han dictado sentencias inhibitorias (sentencia C-543 de 1996)”. Iguales criterios fueron reiterados, con posterioridad, en la sentencia C-675 de 1994.

De lo anterior se resalta, entonces, la precisa situación de incompetencia de la Corte Constitucional para conocer de las demandas de inconstitucionalidad por la omisión legislativa de tipo absoluto, pues ante la inactividad del legislador que la origina, se carece de una disposición normativa en concreto sobre la cual pronunciarse para determinar su concordancia frente al ordenamiento superior⁵.

No sucede lo mismo en relación con las omisiones legislativas de índole relativo o parcial, pues en este evento, se cuenta con un acto jurídico como objeto del respectivo control de

constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional⁶, aún cuando imperfecto, de manera que la decisión no será necesariamente de inexecutable de la disposición enjuiciada, sino que ordenará integrar lo supuestos de hecho ignorados para remediar la violación que al derecho a la igualdad o a otros derechos pudo haberse producido con el “silencio del legislador”, en lo que se han denominado sentencias integradoras o interpretativas y con prevalencia del principio de la conservación del derecho⁷.

3. Examen de fondo del artículo 151 de la Ley 200 de 1995, en lo acusado.

3.1 El principio de publicidad de los actos procesales: presupuesto esencial del derecho de defensa y contradicción y su aplicación al proceso disciplinario.

El derecho al debido proceso establecido en el artículo 29 superior es aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Contempla como uno de sus principios medulares el de la publicidad de los actos y decisiones que en aquellas se expidan.

En efecto, los actos de comunicación procesal constituyen un medio eficaz para que las partes vinculadas y las personas legitimadas para intervenir en el respectivo proceso, conozcan acerca del desarrollo del mismo así como sobre el contenido de las decisiones que en él se profieran. De manera, entonces, que su práctica se encuadra dentro del desarrollo del principio antes mencionado de la publicidad de los actos procesales, lo que configura una garantía de la defensa de los derechos e intereses allí debatidos y de contradicción contenidos dentro del marco del debido proceso.⁸

Así las cosas, de la vigencia del principio de publicidad aplicado a los actos procesales se pueden resaltar tres aspectos principales:

3.1.1. Uno de ellos es el referido a los destinatarios de la comunicación de un determinado acto o decisión producidos por una autoridad dentro de un proceso, en el sentido de que debe predicarse una publicidad efectiva de los mismos respecto de las partes o de las personas legitimadas para intervenir en el proceso, para garantizarles la protección de derechos con rango constitucional, como a la defensa y contradicción.

3.1.2. Otro, es el atinente a la definición de la forma que debe adoptar la publicidad de los actos particulares o de las resoluciones proferidas por las autoridades públicas, en aras de la eficacia de lo propuesto con ella, en tanto que para la misma existe una amplia libertad de configuración del Legislador, dentro del entorno de la protección de los derechos de defensa y contradicción mencionados, y con respaldo en el mismo artículo 29 superior, que somete todo proceso a “la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.

En ese sentido la Corporación ha precisado lo siguiente:

“El legislador dispone para cada proceso y actuación las formas de notificación – personal, por estado, por edicto, por conducta concluyente, en audiencia, por aviso -, siendo la notificación personal la principal de todas debido a la seguridad que ofrece en cuanto a la recepción de la decisión por su destinatario. Las notificaciones por edicto tienen un carácter eminentemente supletivo y son el último mecanismo de comunicación de la autoridad pública con las partes cuando luego del agotamiento previo de otras modalidades de

notificación se llega a la certeza de no ser ella posible a través de otros medios. (Sentencia T-361 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

“La notificación en debida forma asegura que la persona a quien concierne una determinación se halla enterada de su sentido y define simultáneamente -con fecha cierta- en qué momento ha tenido lugar la transmisión oficial de la respectiva información. Se asegura, entonces, no solamente que, conocida la decisión de que se trata, podrá el afectado hacer uso de los medios jurídicamente idóneos para la salvaguarda de sus intereses, sino que se preserva la continuidad del trámite judicial o administrativo correspondiente, pues la fecha de la notificación define los términos preclusivos dentro de los cuales podrá el notificado ejecutar los actos a su cargo. Resultan, por tanto, realizados el valor de la seguridad jurídica y los principios procesales de celeridad y economía. (Sentencia T-099 de 1995, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Ahora bien, comoquiera que el principio de publicidad rige toda clase de actuaciones, sean éstas judiciales o administrativas, sus presupuestos básicos resultan aplicables al proceso disciplinario, especialmente, por el contenido normativo de la disposición demandada en el presente proceso de constitucionalidad, esto es el artículo 151 de la Ley 200 de 1995 “por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico”, cuyo alcance abarca la materia procedimental, en los términos que se exponen en seguida.

3.2. El proceso disciplinario como contexto jurídico de la norma demandada y la vigencia del principio constitucional de la publicidad de los actos procesales en la presunta omisión de regulación legal censurada por el accionante

3.2.1. Finalidad del proceso disciplinario y, particularmente, de la etapa de la investigación que allí se surte, en la cual se encuadra la disposición enjuiciada

Es preciso recordar, para los fines de este estudio, que el ejercicio de la función pública se halla sometido a una disciplina jurídica específica que establece límites y parámetros de conducta para los servidores públicos, con el fin de asegurar la buena marcha de la administración pública y el propósito para el cual fueron instituidos esos funcionarios, como es el servicio al Estado y a la comunidad, en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La protección que a través de ese régimen disciplinario se garantiza a los derechos y las libertades públicas de los asociados, frente a los posibles excesos y arbitrariedades en que puedan incurrir los servidores del Estado, cuando en su desempeño público vulneren el ordenamiento superior y legal vigente, así como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (C.P., arts. 6o. y 123), se concreta en la posibilidad de exigirles una responsabilidad disciplinaria de conformidad con las normas y principios jurídicos que componen dicho régimen y en virtud de la potestad estatal de imponerles sanciones y correctivos pertinentes (C.P., arts. 124 y 125).

Es el proceso disciplinario el mecanismo mediante el cual se hace exigible la responsabilidad de esa naturaleza, atribuible a un servidor público, con sujeción a la regulación prevista por la referida Ley 200 de 1995 que establece su trámite con las distintas etapas de indagación preliminar, investigación disciplinaria y juzgamiento (Ley 200/95, arts. 138, 144 y 152 y s.s.).

La disposición demandada en el proceso de la referencia, forma parte de la regulación expedida para configurar lo relacionado con la evaluación de la investigación disciplinaria, etapa que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, presenta las siguientes características esenciales:

“(…) La investigación debe iniciarse cuando se encuentra establecida la existencia de una falta disciplinaria y la identidad de su autor, como resultado de la indagación preliminar de la queja formulada por cualquier persona, o del informe, junto con sus anexos proveniente de servidor público. Dicha investigación se inicia con una providencia de mero trámite que contiene los requisitos prescritos en el art. 144 del C.D.U.

Surtida la etapa investigativa y con base en una evaluación de sus resultados, se procede al archivo del informativo en el evento de que se considere que la conducta no existió, que no es constitutiva de falta disciplinaria o que la acción no podía iniciarse o proseguirse por prescripción o muerte del implicado o cuando la conducta se encuentre justificada (arts. 23, 148, 149, 150 y 151 C.D.U.) (…)” (Sentencia C-430 de 1997, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

En efecto, a partir de esa posibilidad de archivo definitivo o provisional de las diligencias investigativas por el investigador disciplinario, la preceptiva legal demandada ordena librar comunicación al quejoso de dichas providencias, así como de la sentencia absolutoria, al día siguiente de su pronunciamiento, para que pueda ejercer el derecho que se le reconoce a impugnarlas, en la forma que establecen los artículos 102 y 104 de ese mismo estatuto disciplinario.

Como fundamento de la demanda aparece la carencia de una regulación expresa en esa norma por el hecho de que la comunicación de esas providencias no contemple el texto de la motivación de las mismas, de ahí que corresponda a la Corte determinar si la adopción de dicha forma desconoce el ordenamiento superior, particularmente, en lo que toca con el principio de la publicidad de los actos procesales en perjuicio de la realización de los derechos a la defensa y contradicción que del mismo se derivan para el quejoso, en el ámbito del proceso disciplinario.

3.2.2. Desarrollo del principio de la publicidad de los actos procesales por la comunicación ordenada en la disposición acusada

Se hace necesario en este punto retomar las características anotadas acerca de una comunicación efectiva ya aludidas.

Así, en lo referente a los destinatarios de la decisión que se comunica, se tiene que, en la disposición demandada, el mandato del Legislador de librar una comunicación al quejoso se deriva precisamente de la calidad que al mismo se le ha reconocido dentro del proceso disciplinario.

Efectivamente, de conformidad con la Ley 200 de 1995, el quejoso es cualquier persona que da lugar al inicio de la acción disciplinaria mediante la formulación de una queja de esa

índole (art. 47), esa persona no presenta la calidad de parte (art. 71), pues su participación en dicho proceso se hace a título de interviniente autorizado en el proceso, es decir de sujeto que participa en el proceso al cual se le ha reconocido la facultad de ejercer ciertos actos procesales en virtud de la titularidad que tiene sobre un interés jurídico, como es el de la defensa de los bienes jurídicos relativos al patrimonio público, la moralidad, la transparencia, la eficacia y eficiencia administrativas⁹ que con el proceso disciplinario se tutelan.

Consecuentemente, y con tal fin, el quejoso puede intentar un control, mediante el recurso de apelación, sobre el auto de archivo provisional o definitivo de las investigaciones disciplinarias y de la sentencia absolutoria, en una forma similar al que se le otorga al denunciante o querellante en una investigación previa de tipo penal, respecto de la resolución inhibitoria que la concluye (Código de Procedimiento Penal, art. 327).

Por lo tanto, el interés que asiste al quejoso es de distinta entidad al de la parte procesal disciplinaria, lo cual no significa que sea objeto de una menor protección, pero sí de un trato legal distinto, lo cual no obsta para que la comunicación de la que es destinatario se realice bajo la perspectiva de la publicidad eficaz y en debida forma de los actos procesales.

Según se observa de la redacción del texto legal acusado, y de su interpretación con los demás artículos a los cuales el mismo remite para integrar su contenido normativo, la comunicación que ahí se impone librar, asegura al quejoso un conocimiento exacto acerca del sentido de la decisión adoptada en los autos que ordenan el archivo provisional o definitivo de las diligencias investigativas, así como de la sentencia absolutoria. Además, la disposición ofrece certeza en cuanto al momento en que aquella fue proferida, para facilitar la interposición de la apelación contra la decisión informada y fija con la realización de la comunicación, el término preclusivo de su ejecutoria a tener en cuenta para que el quejoso pueda apelar, es decir que se establecen en forma clara las condiciones para la impugnación.

Ahora bien, de lo anterior se puede concluir que la comunicación que ordena la norma demandada reúne las condiciones mínimas esenciales para que aquella conforme una comunicación en debida forma, en la medida en que otorga la información necesaria para que el quejoso utilice los mecanismos que le ofrece el ordenamiento jurídico para proteger el interés que se le ha reconocido dentro del proceso disciplinario, con clara realización de los principios de seguridad jurídica, celeridad y economía procesal.

Por consiguiente, ¿en qué forma podría obstaculizar la efectividad del ejercicio del derecho de impugnación del quejoso, el hecho de que la providencia comunicada según lo ordenado en la disposición demandada, no contenga la parte motiva de la misma?

Es cierto que el recurso de apelación otorgado al quejoso debe ser “debidamente fundamentado en la forma y términos del artículo 102 y 104” de la Ley 200 de 1995, lo cual no significa necesariamente que al momento de producirse el acto de información material de la decisión por comunicar, ésta deba realizarse en la forma de la notificación personal dando a conocer el contenido integral de la providencia como en el fondo el actor lo pretende, pues sería desconocer todas las demás posibilidades de informar sobre los actos procesales, por pretender una prevalencia exagerada y exclusiva de una clase de notificación, en este caso la personal, en perjuicio del desarrollo mismo del proceso; y con

desconocimiento de la vigencia de los principios de economía y celeridad que lo rigen y de la potestad legislativa para definir sobre las formas propias de cada juicio.

Si bien, la notificación personal es medio principal de comunicación de los actos procesales, no es el único existente, ya que en el ordenamiento jurídico se encuentran otros que permiten cumplir también con la finalidad de informar, como así lo anotó la Corte en la ya citada sentencia T- 099 de 1995¹⁰, de la siguiente manera:

“Obviamente, ni la Carta Política -que no regula el mecanismo de la notificación- ni la normatividad legal supeditan el conocimiento que puedan tener los administrados o sujetos procesales acerca del desarrollo de la actuación o proceso a que las notificaciones deban ser siempre y forzosamente personales. La exigencia absoluta de tal formalidad complicaría en grado sumo los procedimientos y daría lugar, como efecto pernicioso, a que el interesado en no ser notificado acudiera a artimañas para eludir la notificación.

De allí que hayan sido previstas formas de notificación como las que se fijan en edictos o estados, o las que tienen lugar por la conducta concluyente del llamado a notificarse.”.

De lo analizado puede concluirse entonces que, el conocimiento de la parte motiva de las providencias que deben comunicarse al quejoso, de conformidad con la disposición acusada, no constituye condición sine qua non para que se pueda lograr un conocimiento efectivo de la información que contiene la misma y no contraviene los términos de certeza que exige una comunicación en debida forma respecto de lo decidido y de oportunidad de la comunicación para efectos de su impugnación, en protección del derecho que en este sentido le ha sido reconocido al quejoso.

Tal y como se manifestó en la Vista Fiscal, si bien la forma de hacer pública la providencia de que trata la norma censurada puede asimilarse a una notificación, por analogía no puede exigírsele que cumpla las mismas formalidades de ésta, pues la comunicación a un sujeto procesal, como una de las varias maneras de poner en conocimiento los actos procesales, como se ha visto, no transgrede el ordenamiento superior en materia de publicidad de los actos procesales.

Entonces se insiste en que, como lo ha señalado esta Corporación: “... la notificación personal se constituye en la notificación por excelencia” y las demás “son subsidiarias”¹¹; no obstante, el hecho de que en la norma acusada el Legislador haya optado por una comunicación y no por la notificación personal, no contradice tal criterio, pues esa escogencia se deriva, precisamente, de la calidad que ostenta el quejoso dentro del proceso disciplinario, en razón del interés que en el mismo se le ha reconocido. Asimismo, se deduce de la facultad de configuración normativa del Legislador respecto de la definición de los mecanismos de información de los actos procesales y de las providencias de las autoridades, para lo cual debe tener en cuenta consideraciones de conveniencia y oportunidad que desarrollen los principios de economía y celeridad procesales.

En consecuencia, la Corte con base en los argumentos antes expresados en relación con la violación constitucional denunciada en la demanda, por razón de una omisión legislativa, comparte la afirmación de la interviniente por el Ministerio de Justicia y del Derecho, en el sentido de que esa hipótesis no se observa verificada en la norma acusada, pues la

expedición de la preceptiva legal acusada no reguló en forma incompleta la forma propia de informar una providencia dentro del proceso disciplinario, con desconocimiento de los derechos al debido proceso, defensa, principio de publicidad, igualdad, participación ciudadana para el control de las actuaciones de sus servidores, y el principio de proporcionalidad de la norma, según lo alega el actor.

Igualmente, en concordancia con lo afirmado por el interviniente, por parte del Ministerio del Interior, y en la misma Vista Fiscal, si para la impugnación del auto que ordena el archivo de provisional o definitivo de las diligencias investigativas se requiere del conocimiento de los fundamentos jurídicos y fácticos de la decisión, el quejoso tendrá que acudir al despacho competente, como ocurre frente a la mayoría de formas de notificación existentes, o solicitar su copia vía fax o por cualquier otro medio que ofrezca la tecnología en telecomunicaciones actualmente.

En este orden de ideas, la Sala ha de desechar el cargo analizado.

3.3. Presunta omisión legislativa para la decisión de las providencias de que trata la disposición acusada, cuando son del conocimiento de un investigador colegiado

Por último, resta señalar que tampoco configura una omisión legislativa violatoria del ordenamiento superior que la norma sub examine no haya hecho mención expresa acerca de la forma como debe proferirse el auto de archivo provisional o definitivo de las diligencias investigativas, por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, toda vez que el accionante censura esta actuación cuando la efectúa, de manera singular, el magistrado ponente del respectivo asunto.

Sobre el particular la Corte estima que un cuestionamiento de ese orden, ignora la existencia de la normatividad pertinente a los procedimientos que deben utilizar los cuerpos colegiados o plurales para la toma de decisiones y su interpretación sistemática.

Para el caso de las corporaciones judiciales, la Ley 270 de 1996 “Estatutaria de La Administración de Justicia”¹² establece que toda decisión que deban tomar en pleno dichas corporaciones tendrá que cumplir unos requisitos específicos de mayorías deliberatorias y decisorias (art. 54).

En lo que atañe a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual conoce de los procesos que por infracción a los regímenes disciplinarios se adelantan contra los funcionarios de la Rama Judicial salvo las excepciones de ley (Ley 270/96, art. 111), como ocurre en el asunto que se analiza, se tiene que el artículo 112 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270/96) establece dentro de sus funciones la siguiente:

“3. Conocer, en única instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los Magistrados de los Tribunales y Consejos Seccionales de la Judicatura, el Vicefiscal, los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales; los directores nacional y regionales mientras existan y seccionales de fiscalías, el director ejecutivo y directores seccionales de la administración judicial y de los empleados del Consejo Superior de la Judicatura;”.

Por lo tanto, la decisión que sobre estos procesos profiera la mencionada Sala deberá ajustarse a las normas de mayorías vigentes, lo cual supone que la expedición del auto que ordena el archivo provisional o definitivo de las diligencias investigativas, o de la sentencia absolutoria, se adopte con base en las mismas y por el pleno de la Sala. Cualquier actuación en contrario será objeto investigación por los organismos de control respectivo, pues, por sí misma, una acusación en este sentido no tiene trascendencia en el ámbito de la constitucionalidad de la norma analizada, sino en el del incumplimiento del ordenamiento jurídico, por parte de sus operadores.

De ahí que no se observe configurada la violación del ordenamiento superior en la forma señalada por el actor, pues la materia que él plantea como presuntamente ignorada por el legislador, está claramente prevista en otras normas que forman parte del marco jurídico que regula la actuación de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura como juez colegiado o plural.

3.4. Decisión a adoptar con respecto al artículo 151 de la Ley 200 de 1995

En consecuencia, la Corte, compartiendo las afirmaciones de los representantes de los Ministerios de Justicia y del Derecho y del Interior, así como del Viceprocurador General de la Nación, no encuentra configurada una omisión legislativa relativa en la norma analizada, que permita concluir una limitación de los derechos de defensa de los asociados o de acceso a la administración de justicia como intentó hacerlo ese ciudadano, en razón de lo cual se declarará en la parte resolutive de esta providencia, la exequibilidad del inciso segundo del artículo 151 de la Ley 200 de 1995, demandado, exclusivamente frente a los cargos formulados y analizados en esta providencia,.

4. Examen de fondo del artículo 327 del Decreto 2700 de 1991, en lo demandado

El artículo 327 del Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal), acusado en el presente juicio de constitucionalidad, forma parte de las reglas que el legislador expidió sobre la investigación previa en materia penal, por medio de la cual se pretende determinar si hay lugar o no al ejercicio de la acción penal.

La disposición aludida, se refiere, concretamente, a la posibilidad del fiscal investigador de dictar resolución inhibitoria, absteniéndose de ese modo de iniciar la respectiva instrucción, cuando quiera que se encuentre frente a alguna de las situaciones fácticas allí descritas, es decir “cuando aparezca que el hecho no ha existido, o que la conducta es atípica, o que la acción penal no puede iniciarse o que está plenamente demostrada una causal excluyente de antijuridicidad o culpabilidad”.

Tal providencia tiene un carácter interlocutorio según se indica en el inciso 2o. de la norma aludida, sobre el cual se dirige el enjuiciamiento por el actor, por cuanto estima que allí se evidencia una vulneración del derecho al debido proceso y defensa, debido a la falta de precisión legal respecto de quien deberá surtir la segunda instancia de la providencia inhibitoria que dicten los fiscales delegados ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Se ignora, en concepto del demandante, la voluntad del legislador de otorgar una doble instancia para esa providencia, lo que ha conducido a que sólo se admita el recurso de reposición, ante el fiscal ponente que profirió dicha resolución.

Para dilucidar este asunto, resulta oportuno atender el razonamiento que, en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada, presentó el señor Fiscal General de la Nación, al señalar que el real sentido de la disposición enjuiciada debe obtenerse del análisis sistemático del ordenamiento penal, especialmente, de lo preceptuado en los artículos 199, 202 y 123 del Código de Procedimiento Penal.

En efecto, la disposición acusada es consecuente con la reglamentación general que para los fines de la impugnación de las providencias se ha expedido, particularmente de las decisiones interlocutorias, pues el artículo 199 del Código de Procedimiento Penal establece que “salvo las excepciones legales, el recurso de reposición procede contra las providencias de sustanciación que deban notificarse y contra las interlocutorias de primera o única instancia” y el artículo 202 del mismo Estatuto preceptúa que “salvo disposición en contrario, el recurso de apelación procede contra la sentencia y las providencias interlocutorias de primera instancia”.

Así las cosas, se observa que la resolución inhibitoria, de que trata la preceptiva legal acusada, es interlocutoria y contra ella procede el recurso de apelación “por parte del Ministerio Público, el denunciante o querellante”, situación que armoniza con la regulación procesal penal antes señalada, en la medida en que el recurso es viable siempre y cuando para su proferimiento el funcionario competente actúe en primera instancia, es decir que cuente con un superior jerárquico que pueda revisarla, en virtud del recurso de alzada. Visto de otro modo, contra la resolución inhibitoria en mención no procederá el mencionado recurso de apelación cuando el funcionario competente para emitirla actúa en procesos de única instancia.

En esta última situación es donde se encuadra el planteamiento hipotético del actor y fundamento de su acusación, por el que rechaza que los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia admitan solamente el recurso de reposición para la impugnación de la resolución inhibitoria que hayan dictado.

Es necesario, en este punto, traer a colación el contenido del artículo 123 del Código de Procedimiento Penal, en cuanto establece la competencia de los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia, en el ámbito de las investigaciones previas de orden penal, ya que según esa disposición, ellos son competentes para investigar, calificar y acusar, de un lado, a los servidores públicos con fuero legal¹³, cuyo juzgamiento corresponda en única instancia a la Corte Suprema de Justicia (numeral 1o.) y, de otro lado, en los procesos donde consideren necesario desplazar a los fiscales delegados ante los tribunales y juzgados (numeral 3o.).

Como puede deducirse de lo anterior, los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia, en el primer caso, actúan en única instancia, pues es de ésta manera que conoce dicha alta corporación judicial, en la medida en que no existe superior jerárquico que controle sus actuaciones; en cambio, en el segundo evento, actúan en la competencia que le corresponde al fiscal desplazado y, de esta manera, en la instancia del tribunal o el juzgado ante los cuales el fiscal delegado actúa.

Los anteriores criterios fueron objeto de análisis y un mayor desarrollo por la Corte Suprema de Justicia¹⁴, de la siguiente manera:

“Cuando el ente acusador hace uso de esta opción, no se presenta, como equivocadamente lo plantea el censor, alteración de la competencia funcional; el desplazamiento en estos casos es del funcionario, no de sus funciones, y por ello, quien asume el conocimiento de la investigación debe hacerlo con respeto del marco de competencia propio del Fiscal desplazado.

Es por esto que la función acusatoria, de llegar a materializarse, debe cumplirse ante el Juez del Fiscal que ha sido objeto de remoción, siendo este funcionario, y no el Juez ante el cual cumple ordinariamente funciones el Fiscal que hace el desplazamiento, el llamado a conocer de la etapa del juicio.

De no ser así, habría que aceptar que a través de una resolución administrativa del Fiscal General, o de sus Fiscales Delegados ante los Tribunales, se puede modificar el sistema de competencia legalmente establecido, lo cual resulta jurídicamente insostenible, en cuanto implicaría el desconocimiento de la normatividad legal reguladora de la materia y, por contera, de la garantía constitucional del juez natural, sin contar, además, la usurpación que de la función legislativa por parte del Fiscal ello comportaría.

En este orden de ideas, se tiene que la segunda instancia no puede resultar afectada por el simple acto de reasignación del caso a un Fiscal Delegado de mayor nivel o jerarquía que el habitualmente de conocimiento, siendo, por tanto, ante el funcionario que debería conocer de la impugnación si el desplazamiento no se hubiera presentado, ante quien debe surtir el recurso. Propuesta en sentido distinto no es posible en el régimen vigente y ha de tenerse como de lege ferenda.

Se exceptúa la hipótesis de desplazamiento por parte del Fiscal General de la Nación, en cuanto que sus decisiones no admiten recurso distinto del de reposición (art.121.2, modificado por el 17 de la ley 81 de 1993), lo cual resulta explicable si se da en considerar que es el representante y director supremo del ente acusador, razón por la cual los Fiscales ante la Corte, los Tribunales y los Juzgados, son sus Delegados; luego mal podrían éstos entrar a revisar la legalidad de sus providencias, en una manifiesta inversión de la operancia del recurso de alzada.

(...)

La circunstancia de pertenecer nominalmente los Fiscales de primera y segunda instancia a un mismo nivel jerárquico, no traduce desconocimiento del principio de la doble instancia, ni sustitución del sistema de impugnación vertical por uno horizontal, dado que lo real en estos casos es que cumplen funciones correspondientes a niveles de decisión distintos, como aconteció en el que es objeto de estudio. ” (Subraya la Sala).

Ahora bien, es de resaltar que en el marco de las garantías constitucionales aplicadas en materia procesal, la Carta Política establece los principios del debido proceso, según los cuales “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”, el de “impugnar la sentencia condenatoria” (artículo 29, inciso 2o. y 4o.), así como el que señala que “toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley”, en el inciso 1o. del artículo 31 superior.

Tales principios de raigambre superior en este caso deben ser analizados armónicamente y permiten arribar a las siguientes conclusiones:

4.1. El legislador, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionalmente reconocidas, puede configurar normativamente los mecanismos de impugnación de las decisiones que emitan las autoridades dentro de un proceso penal, para lo cual sólo se le exige “observar criterios de razonabilidad y proporcionalidad y respetar siempre las garantías del debido proceso y del derecho de defensa”¹⁵.

4.2. Como lo ha sostenido esta Corporación¹⁶, la doble instancia no forma parte del núcleo esencial del debido proceso; por lo tanto, es de materia de ley fijar las excepciones en las cuales no procede la apelación o consulta de una sentencia judicial, salvo cuando se trate de sentencias condenatorias, respecto de las cuales la doble instancia configura un derecho fundamental de las personas o en los fallos de tutela en los cuales, según la propia Carta (arts. 29 y 86), es esencial que exista dicho principio¹⁷.

Vale la pena reiterar el criterio principal esgrimido sobre esta materia por la Corte en la sentencia C-150 de 1.993¹⁸ con ocasión de la declaratoria de exequibilidad del artículo 1619 del Código de Procedimiento Penal, en lo que a las excepciones legales se refiere para efectos de establecer la doble instancia en relación con las providencias interlocutorias:

“La Corte no encuentra que exista obstáculo alguno de carácter constitucional, que impida al Legislador proveer sobre la materia en ciertas hipótesis acerca de la improcedencia de recursos contra providencias distintas a las sentencias condenatorias; en este sentido se tiene en cuenta lo dispuesto por el citado inciso cuarto del artículo 29 de la Carta, en concordancia con el inciso 1o. del artículo 31 de la C.N., en la parte que indica que quien sea sindicado tiene derecho a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Igualmente se señala que el Legislador no puede ordenar la improcedencia de los recursos contra la sentencia condenatoria, ni establecer excepciones al respecto, salvo el caso de los fueros especiales en materia penal radicados en la Corte Suprema de Justicia por mandato constitucional, ya que ésta es según definición de la propia Carta, el máximo organismo de la Jurisdicción ordinaria.”

4.3. Con base en lo anterior, debe concluirse que no configura un desconocimiento del ordenamiento constitucional, en lo que toca con los derechos al debido proceso y defensa, que las resoluciones inhibitorias proferidas por los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de su facultad de investigar, calificar y acusar a algunos servidores públicos con fuero legal²⁰, cuyo juzgamiento corresponda a esa alta Corporación en única instancia, sean susceptibles, exclusivamente, del recurso de reposición, como igualmente, lo señalaron en sus intervenciones tanto el Fiscal General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Viceprocurador General de la Nación.

Se insiste en que, la imposibilidad de que exista impugnación respecto de la resolución inhibitoria dictada por esos funcionarios en procesos de única instancia, en el entendido de que se trata de una decisión interlocutoria, radica en el hecho de que no cuentan con un superior jerárquico que las revise, pues “la función que cumplen los fiscales delegados ante la Corte son las propias que le asigna la Constitución Política al Fiscal General (art. 251), sólo que las desarrollan en su nombre y por delegación”²¹.

En este mismo sentido se pronunció esta Corte en la sentencia C-558 de 199422, al señalar que la subordinación y dependencia de los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia respecto del Fiscal General de la Nación “se refiere únicamente a actos o situaciones de carácter administrativo, más no a las actuaciones jurisdiccionales que deban cumplir los fiscales en desarrollo de su función de investigar y acusar a los responsables de delitos, pues en este caso son totalmente independientes y autónomos”.

Cabe agregar que, en esos procesos, el trámite de la etapa de juicio por la Corte Suprema de Justicia, mediante una única instancia, constituye una garantía para el procesado, pues la definición de su situación corresponde al más alto tribunal de la justicia ordinaria en desarrollo del principio de economía procesal, como así lo manifestó esta Corporación, de la siguiente manera:

“Pues bien: si la Corte Suprema de Justicia, es el “más alto tribunal de la jurisdicción ordinaria”, la mayor aspiración de todo sindicado es ser juzgado por ella. En general, esto se logra por el recurso de apelación, por el extraordinario de casación, o por la acción de revisión.

Pero cuando la Corte Suprema conoce en única instancia del proceso, como ocurre en tratándose de los altos funcionarios, el sindicado tiene a su favor dos ventajas: la primera, la economía procesal; la segunda, el escapar a la posibilidad de los errores cometidos por los jueces o tribunales inferiores. A las cuales se suma la posibilidad de ejercer la acción de revisión, una vez ejecutoriada la sentencia.” (Sentencia C-142 de 1.993, M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.).

La situación planteada por el actor en su escrito, entonces, no supone ninguna vulneración del derecho al debido proceso, especialmente, del principio constitucional de la doble instancia que antepone el actor como sustento de la inconstitucionalidad de la norma demandada, pues, como se analizó, el legislador cuenta con una amplia libertad para determinar sobre la procedencia o improcedencia de los recursos que caben contra las providencias judiciales en materia penal, en el entendido de que al no tratarse de una sentencia condenatoria, no existe un condicionamiento especial que le exija para su regulación el respeto a la doble instancia como elemento medular del derecho fundamental al debido proceso, en los procesos que conocen los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia en única instancia.

Por último, resta por señalar, en la misma forma en que lo sostuvieron el Fiscal General de la Nación y el Ministerio de Justicia y del Derecho, que la resolución inhibitoria que dicten esos funcionarios, dentro de los procesos que conocen en única instancia, proviene de una actuación procesal individual de cada uno de ellos que no puede colectivizarse según lo insinúa el actor para efectos de hacer valer un mayor control respecto de esa decisión, dado que dicha competencia se asigna al funcionario directamente y no a la unidad de fiscales (Decreto 2699 de 1991, art. 1923).

No ocurre lo mismo en los procesos en los cuales tales funcionarios desplazan del conocimiento a los fiscales delegados ante los tribunales y juzgados, ya aludidos, en donde las competencias legalmente establecidas no se modifican, de manera que, pueden llegar a constituirse en primera instancia con el Vicefiscal General de la Nación como superior

jerárquico, que controle sus decisiones.

En conclusión, la Corte no encuentra debidamente sustentados los cargos que por una presunta omisión legislativa relativa planteó el actor para cuestionar el artículo 327 del decreto 2700 de 1991, toda vez que de la interpretación sistemática de la normatividad procesal penal y, en especial, de la que fija la competencia de los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia, se obtiene una regulación clara y razonable en materia de impugnación de las resoluciones inhibitorias que los mismos pueden dictar. Por lo tanto, la Corte declarará ajustada al ordenamiento constitucional la norma demandada, en lo referente al cargo analizado.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar exequible el inciso segundo del artículo 151 de la Ley 200 de 1995 “por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico”, en lo referente al cargo por violación al ordenamiento superior analizado en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- Declarar exequible el inciso segundo del artículo 327 del Decreto 2700 de 1991 “por el cual se expiden las normas de procedimiento Penal”, exclusivamente, en lo relacionado con la acusación constitucional examinada en esta sentencia.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 "por el cual se expiden normas de Procedimiento Penal".

2 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

3 M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

4 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

5 Ver las Sentencias C-745/98 y C-146/98, entre otras.

6 Ver las Sentencias C-543/96, C-409/97, C-407/98, entre otras.

7 Ver la Sentencia C-132/99, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra, ya referida.

8 Ver la Sentencia T-361/93, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Ver la Sentencia C-769/98, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

10 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

11 Sentencia T-684/98, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

12 Ver la Sentencia C-037/96, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

13 La Corte Constitucional, en la sentencia C-472/94, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, declaró inexecutable la expresión “o por conducto de sus delegados de la unidad de fiscalía ante la Corte Suprema de Justicia”, contenida en el numeral primero del artículo 17 de la Ley 81 de 1993, que modificó el artículo 121 del Código de Procedimiento Penal, que permitía a éstos investigar, calificar y acusar a los altos funcionarios que gozaran de fuero constitucional. Sin embargo, en dicha providencia se advirtió que “el fiscal general de la Nación podrá comisionar a los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia para la práctica de todas las actuaciones procesales distintas a la calificación y a las subsecuentes de formular acusación o abstenerse de hacerlo.”.

14 Proceso No. 10365, Sentencia de la Sala de Casación Penal, del 5 de mayo de 1998, M.P. Dr. Fernando Arboleda Ripoll.

15 Sentencia C-430 de 1.996, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

16 Ver las Sentencias C-019/93, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón y C-430 de 1996, antes citada.

17 Ver Sentencia C-017 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

18 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

19 Este artículo consagra el principio de la doble instancia con el siguiente tenor literal: “Doble instancia. Toda providencia interlocutoria, podrá ser apelada, salvo las excepciones previstas.” (se subraya corresponde al aparte demandado en la sentencia que se cita, respecto al tema de la doble instancia).

20 La Corte Constitucional, en la sentencia C-472/94, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, declaró inexecutable la expresión “o por conducto de sus delegados de la unidad de fiscalía ante la Corte Suprema de Justicia”, contenida en el numeral primero del artículo 17 de la Ley 81 de 1993, que modificó el artículo 121 del Código de Procedimiento Penal, que permitía a éstos

investigar, calificar y acusar a los altos funcionarios que gozaran de fuero constitucional. Sin embargo, en dicha providencia se advirtió que “el fiscal general de la Nación podrá comisionar a los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia para la práctica de todas las actuaciones procesales distintas a la calificación y a las subsecuentes de formular acusación o abstenerse de hacerlo.”.

21 Corte Suprema de Justicia, Auto del 14 de diciembre de 1992, radicación 4083, M.P. Dr. Ricardo Calvete Rangel.

22 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz, al estudiar la constitucionalidad del artículo 19 del Decreto 699 de 1991 22 “Por el cual se expide el estatuto orgánico de la Fiscalía general de la nación”.

23 Idem.