

El rol del Ministerio Público colombiano en el proceso penal

Carolina Villadiego Burbano

El sistema adversarial que se propuso implementar en algunos países de América Latina se fundamenta en la idea de un proceso **entre partes**, oral, público y contradictorio. En Colombia, dicho sistema fue adoptado a través de la Ley 906 de 2004, “*por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*”¹. En este proceso penal se continúa² con la intervención del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación) a lo largo de todas las etapas del procedimiento -cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público, o los derechos y garantías fundamentales de las personas³-, creando así, un proceso en el que además de las partes, existe un interviniente adicional.

Por esto cabe preguntarse, ¿se mantiene el modelo adversarial cuando se incluye un interviniente adicional que puede actuar en la etapa de indagación, investigación y juzgamiento, en representación de la sociedad, de las víctimas, y del imputado? Este documento no pretende dar una respuesta a esta pregunta, tan solo presentará algunos elementos relevantes para el análisis de esta cuestión, que entre otras, ha llevado a varios miembros del Ministerio Público colombiano a plantear la posibilidad de que esta institución no intervenga más en los procesos penales⁴.

En primer lugar, se debe analizar el rol que tiene el Ministerio Público en el proceso penal, para lo cual, es importante entender primero su composición y las diferentes funciones que cumple. Este organismo –que no es lo que se conoce en otros países como la Fiscalía- está integrado por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, y los personeros municipales, siendo el primero de éstos, el supremo director del organismo.

Entre otras funciones, el Procurador General tiene a su cargo: a) la vigilancia del cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; b) la protección de los derechos humanos con el auxilio del Defensor del Pueblo; c) la defensa de los intereses de la sociedad; d) la **intervención en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando es necesario para defender el**

¹ La incorporación del sistema adversarial en Colombia inició con una reforma a la Constitución Política, mediante la adopción del Acto Legislativo 03 de 2002 que reformó las funciones de la Fiscalía General de la Nación al despojarla de la competencia de preclusión de la investigación que tenía en todos los casos, y entregarle de manera exclusiva la persecución penal y restringir la posibilidad de su renuncia.

² La Constitución Política colombiana de 1991 creó el Ministerio Público con el fin de proteger los derechos humanos, para lo cual, entre otras funciones, facultó a la Procuraduría General de la Nación (supremo director del Ministerio Público) a intervenir en los procesos judiciales que considerara necesario. Posteriormente, el Acto Legislativo 03 de 2002 confirmó esta competencia, y estableció que la Procuraduría continuaría cumpliendo las funciones contempladas la Constitución (art. 277) en las etapas de indagación, investigación y juzgamiento en el nuevo sistema penal acusatorio.

³ Ver. Ley 906 de 2004, Artículo 109.

⁴ Ver. Comisión Interinstitucional para la implementación del sistema penal acusatorio, “El debate oral”, segundo semestre de 2005, Bogotá, 2005.

orden jurídico, el patrimonio público, o los derechos y garantías fundamentales de las personas.⁵

Como parte de su rol de intervención en los procesos, tiene la facultad de actuar en el procedimiento penal por sí mismo o a través de los personeros municipales y distritales, en calidad de dos cosas: a) Como garante de los derechos humanos y de los derechos fundamentales y; b) Como representante de la sociedad.

En el primer caso puede⁶:

- **procurar que las decisiones judiciales** cumplan con los cometidos de lograr la **verdad y la justicia**;
- **procurar que las condiciones de privación de la libertad como medida cautelar y como pena o medida de seguridad se cumplan** de conformidad con los tratados internacionales, la Carta Política y la ley;
- **procurar el cumplimiento del debido proceso y el derecho de defensa**;
- **participar cuando lo considere necesario, en las audiencias** conforme a lo previsto en este código.

Y en el segundo:⁷

- **solicitar condena o absolución** de los acusados e intervenir en la audiencia de control judicial de la preclusión;
- procurar la indemnización de perjuicios, el restablecimiento y la restauración del derecho en los eventos de agravio a los intereses colectivos, solicitar las pruebas que a ello conduzcan y las medidas cautelares que procedan;
- **velar porque se respeten los derechos de las víctimas**, testigos, jurados y demás intervinientes en el proceso, así como verificar su efectiva protección por el Estado;
- **participar en aquellas diligencias o actuaciones donde proceda la disponibilidad del derecho por parte de la víctima individual o colectiva** y en las que exista disponibilidad oficial de la acción penal, procurando que la voluntad otorgada sea real y que no se afecten los derechos de los perjudicados, así como los **principios de verdad y justicia**, en los eventos de aplicación del principio de oportunidad.

De esta forma, es claro que el Ministerio Público tiene un amplio rol en el procedimiento penal y que su intervención en el mismo puede generar actuaciones contradictorias. En efecto, imaginemos un caso en el que hay un individuo que es imputado por homicidio culposo por ir conduciendo un bus que se volcó, y que como consecuencia de ello murieron 10 pasajeros y otros más quedaron heridos. Supongamos además, que es parte fundamental del proceso los peritajes sobre las razones del volcamiento del bus, y que tanto la defensa como la fiscalía tienen peritos sobre la materia que entregan versiones opuestas, pero que el

⁵ Ver. Constitución Política de Colombia, Artículo 276, 277 y ss.

⁶ Ver. Ley 906 de 2004, Artículo 111.

⁷ *Ibidem*.

juez –por aspectos formales- no quiere admitir el perito de la defensa. Y presumamos adicionalmente, que las víctimas y los familiares de las mismas, le han solicitado al Ministerio Público que en su intervención en el proceso, represente sus intereses.

En ese caso, ¿que rol debe desempeñar el Ministerio Público para cumplir a cabalidad las funciones que le fueron entregadas? ¿Puede abstenerse de solicitarle al juez la inclusión del perito de la defensa como garantía del derecho del imputado, aun cuando las víctimas le hayan pedido que solicite una condena para garantizar que el imputado no vuelva a conducir jamás en beneficio de la sociedad, y por lo tanto, la inclusión de este perito pueda implicar una duda que conlleva a la exoneración de responsabilidad penal del imputado? Así, en algunos casos el Ministerio Público puede tener funciones opuestas en un mismo proceso, y por lo tanto, su intervención es contradictoria.

Pero además, existe otro problema. La Defensoría del Pueblo⁸, a cuyo cargo está la defensoría penal pública⁹, también hace parte del Ministerio Público, y por lo tanto, en un mismo proceso no solo interviene el procurador o personero en defensa de los intereses de la sociedad y del imputado -que ya de por sí es contradictorio-, sino también, el defensor público. Esto puede generar algunos problemas, ya que aunque se ha dicho que la procuraduría no va a intervenir en las funciones de la defensoría penal pública, lo cierto es que constitucionalmente el Procurador es el supremo director del Ministerio Público, por lo cual, puede entrometerse en la labor de los defensores públicos cuando no esté de acuerdo con su actuación en los procesos.

Entonces, puede preguntarse, ¿rompe el equilibrio entre las partes, propio de un sistema adversarial, la participación del Ministerio Público en el proceso penal? A esta pregunta, tanto la Corte Constitucional colombiana como la Fiscalía General de la Nación, han respondido de manera negativa¹⁰. En efecto, han dicho que el Ministerio Público garantiza los derechos de las partes de manera equilibrada, ya que constituye una especie de “agente objetivo” que vela por el cumplimiento de los derechos de los imputados y de los intereses de la sociedad, y que es diferente del juez de garantía, ya que este último, solo se encarga de decidir que las cuestiones que le presentan en audiencia, estén ajustadas a derecho.

A pesar de las respuestas entregadas por ambas instituciones, creo que quedan algunas preguntas sobre la posibilidad real del “rol objetivo” del Ministerio Público en el proceso penal. ¿Se requiere un interviniente adicional que garantice los derechos de defensa del imputado cuando existe un defensor público? ¿Es, en realidad, posible que un mismo interviniente defienda los intereses de una parte, y que al mismo tiempo deba conseguir la

⁸ Constitución Política de Colombia, Artículo 281: “El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Será elegido por la Cámara de Representantes para un período de cuatro años de terna elaborada por el Presidente de la República”.

⁹ Ver. Constitución Política de Colombia, Artículo 282.

¹⁰ Ver. Fiscalía General de la Nación, Hablemos de Justicia, Bogotá, 2005, pg. 7; y Corte Constitucional colombiana, Sentencias C-966 de 2003 y C- 592 de 2005.

verdad y la justicia en el proceso? ¿Pueden defenderse de manera imparcial los derechos de una parte, cuando también se debe defender los derechos de la otra?

Estas preguntas no son nuevas en el debate penal colombiano. En varias ocasiones se ha discutido la participación del Ministerio Público en el proceso penal, e incluso se ha solicitado su exclusión del procedimiento. Sin embargo, esto no está entre las posibilidades reales. Por ello, el Procurador General de la Nación le ha dicho a sus delegados regionales, que su función es trascendental en el proceso penal pues constituye la defensa de los intereses de la sociedad, y en ese sentido, deben participar solamente en los casos que sea necesario¹¹.

De esta forma, en lo que se refiere al rol del Ministerio Público colombiano en el proceso penal, por lo menos quedan claras algunas cosas. En primer lugar, existe un interviniente distinto a las partes que está facultado para defender tanto los derechos del imputado como los de las víctimas. Además, en cumplimiento de sus funciones, es posible que este interviniente realice actuaciones contradictorias en un mismo procedimiento penal, y rompa el equilibrio procesal entre las partes. En tercer lugar, puede ser que interfiera en las funciones de la defensa penal pública, y amenace o vulnere el derecho a una defensa imparcial. Y finalmente, tiene la facultad de seleccionar los casos en los que intervendrá de acuerdo con criterios internos de la institución.

Ahora bien, debido a que la participación del Ministerio Público es obligatoria en Colombia, la pregunta es, ¿qué rol debiera cumplir? En este punto, presentaré algunas ideas. Lo primero que se tiene que decir, es que no debe intervenir en el proceso para representar los derechos del imputado, ya que para ello existe el defensor público, cuya función exclusiva es proteger los intereses de su defendido. Lo segundo que se debe tener en cuenta, es que debe excluirse la posibilidad de que el Ministerio Público interfiera en la labor de la defensa penal pública o de la fiscalía, ya que el sistema adversarial se fundamenta en la idea de un equilibrio entre las partes que, puede romperse, cuando otro organismo interfiere en la labor de una de ellas.

La función principal del Ministerio Público debiera ser entonces, la defensa de los derechos de las víctimas en los procesos penales, especialmente, de aquellas de delitos que constituyen graves afectaciones para los intereses de la sociedad por ser de mayor impacto, como las violaciones a los derechos humanos y los delitos del crimen organizado. Éstos, sin embargo, no son los de mayor ocurrencia en el país, ya que el hurto y las lesiones siguen siendo los más denunciados¹². A pesar de lo anterior, durante el cuarto trimestre de 2005, se denunciaron 2.087 casos de secuestro extorsivo, 1.350 de peculado por apropiación, 1.246 de concierto para delinquir, y 1.158 de desaparición forzada, entre otras¹³.

¹¹ Ver. Comisión Interinstitucional para la implementación del sistema penal acusatorio, “El debate oral”, Segundo semestre de 2005, Bogotá, 2005.

¹² Ver. Fiscalía General de la Nación colombiana, Boletín Estadístico No. 14, Cuarto Trimestre de 2005, Bogotá, 2006. En: <http://www.fiscalia.gov.co/pag/general/estadisticas/BOLETIN%2014.pdf>

¹³ Ibidem.

De esta manera, es relevante que el Ministerio Público -como garante de los derechos humanos en Colombia- enfoque su intervención en el proceso penal, a través de la Procuraduría y las personerías, hacia la defensa de los intereses de las víctimas de los delitos de mayor impacto en el país. En los casos que corresponda, dicha defensa deberá tener en cuenta a las víctimas individualmente consideradas, (secuestro, desapariciones forzadas, desplazamientos internos, entre otras), y en los otros, deberá considerar los intereses de la Nación, (peculado por apropiación).

Así, al defender los intereses de las víctimas, se garantiza que éstas tengan un representante real en el proceso penal, ya que en la actualidad están desprotegidas por que la defensa garantiza los derechos del imputado, la fiscalía se encarga de la persecución penal, y por lo tanto, quienes pueden defender los intereses de las víctimas, son ellas mismas. Sin embargo, esta posibilidad supone que estén en capacidad de hacerlo, y en muchas ocasiones, debido al delito mismo –por ejemplo, un secuestro donde la víctima continúa desaparecida-, esta situación no es probable.

En conclusión, el rol del Ministerio Público colombiano en el proceso penal, tal y como está concebido, puede generar desequilibrios entre las partes y por lo tanto, “procesos penales injustos”. Por esto, su papel debe restringirse a la representación de los intereses de la sociedad, siendo una posibilidad, que intervenga en defensa de los derechos de las víctimas de delitos de gran impacto, como por ejemplo, las violaciones a los derechos humanos.