

C-007-93

Sentencia C-007/93

DECRETO DE ESTADO DE SITIO/LEGISLACION PERMANENTE/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza

El artículo 10 transitorio no previó un sistema de control automático en relación con los decretos expedidos en ejercicio de las facultades de Estado de Sitio hasta la fecha de promulgación del Acto Constituyente que continuaron rigiendo por un plazo máximo de noventa días, durante los cuales el Gobierno podía convertirlos en legislación permanente, mediante decreto, a pesar de su origen y materia, motivo por el cual debe entenderse que las posibilidades de control jurídico a cargo de esta Corte quedaron pendientes del ejercicio de acción pública por parte de cualquier ciudadano, de conformidad con la regla general prevista para los decretos con fuerza de ley por el artículo 241, numeral 5, de la Constitución, pues se trata en último término del ejercicio de facultades extraordinarias, que si bien no fueron conferidas al Presidente por el Congreso de la República, provinieron del propio Constituyente. La adopción de normas transitorias para otorgarles el carácter de permanente no vulnera en sí misma los preceptos constitucionales mientras ello se haga por quien goza de competencia legislativa.

LEGISLACION PERMANENTE/LEGISLACION TRANSITORIA/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

El cambio de Constitución implica la posibilidad de nuevo cotejo entre las normas anteriores cuya vigencia continúa y los mandatos de la Carta, aún en el caso de que su exequibilidad ya hubiese sido fallada frente a la Constitución derogada, pues nada permite afirmar que los preceptos juzgados acordes con la antigua normativa superior lo sean con los integrantes del Estatuto Fundamental ahora vigente. No es lo mismo verificar la constitucionalidad de unas normas cuando corresponden al ejercicio de atribuciones extraordinarias propiciadas por la declaratoria de un estado de excepción que examinarlas como disposiciones llamadas a regir de modo permanente, aunque su contenido material sea idéntico.

PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL

La equivocación del demandante es puramente formal y, atendiendo al mandato

constitucional que consagra la prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades externas en todas las actuaciones que se cumplan ante los organismos encargados de administrar justicia, ese motivo no es suficiente para descalificar la demanda ni para abstenerse de proferir fallo de mérito, razón por la cual procederá a examinar la constitucionalidad de lo impugnado, advirtiéndolo al actor -por razones de pedagogía constitucional- sobre el error cometido.

DEBIDO PROCESO-Alcance

El artículo 29 de la Carta es de obligatoria e ineludible observancia en toda clase de actuaciones tanto judiciales como administrativas, de tal modo que, ante la meridiana claridad del precepto, ninguna autoridad dentro del Estado está en capacidad de imponer sanciones o castigos ni de adoptar decisiones de carácter particular encaminadas a afectar en concreto a una o varias personas en su libertad o en sus actividades, si previamente no ha sido adelantado un proceso en cuyo desarrollo se haya brindado a los sujetos pasivos de la determinación la plenitud de las garantías que el enunciado artículo incorpora. La norma acusada es inconstitucional en cuanto faculta por vía general a unas autoridades públicas para imponer una sanción administrativa consistente en la suspensión de autorizaciones o permisos de operación con apoyo en indicios calificados por esas mismas autoridades, sin procedimiento previo tendiente a establecer en concreto la responsabilidad del afectado, quien, dado el silencio del precepto sin remisión alguna a la normatividad aplicable, carece de toda oportunidad de contradicción y defensa.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Vulneración

Las actividades a que se refiere la disposición materia de examen son en principio lícitas, ya que guardan relación con el uso de medios de transporte marítimo, aéreo y terrestre y con la necesaria utilización de los puertos, muelles, pistas y terminales en donde comienzan y finalizan sus recorridos los vehículos correspondientes. No existe razón válida para pensar que toda operación o actividad que requiera de los indicados elementos está fatalmente involucrada con el tráfico de estupefacientes y, por tanto, para llegar a concluir que así sucede, la presunción de la buena fe, como la de inocencia, deben ser desvirtuadas por el Estado en los términos y con las garantías que la Constitución ordena.

FUERZAS ARMADAS/RESERVISTAS/PILOTO-Régimen legal

Los pilotos no ostentan la categoría militar por el simple hecho de ser reservistas de las Fuerzas Armadas y tampoco les es aplicable por esa sola circunstancia, la jurisdicción penal militar. Mientras permanezcan en la reserva y, por tanto, no pasen a prestar un servicio militar activo, son particulares, sujetos al régimen jurídico ordinario y ajenos, en consecuencia, a las disposiciones especiales previstas en leyes de esa misma naturaleza, según autoriza la Constitución, para los miembros de la Fuerza Pública. En tanto no se den las dos condiciones enunciadas -servicio activo y delito en relación con el mismo servicio- aún los miembros de la Fuerza Pública y con mayor razón quienes apenas tienen el carácter de reservistas, están sometidos al régimen legal que corresponde a cualquier particular.

CERTIFICADO DE ANTECEDENTES

Si se considera que el común denominador, el sentido y los fines de las normas aquí examinadas no es otro que el de prevenir y contrarrestar las actividades propias del tráfico de estupefacientes, contempladas en nuestro ordenamiento como delictivas, habrá de concluirse con toda certeza que los “antecedentes” a los cuales se refiere la disposición demandada son de carácter típicamente penal o, cuando menos, contravencional. En uno y otro caso, no pueden reposar en los archivos de brigada o en los informes que posean las autoridades militares sino en sentencias judiciales definitivas. Lo contrario a la Constitución no es en tales casos la posesión de los informes sino su uso como antecedentes criminales sin sujeción al mandato del artículo 248 de la Carta.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-086

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 parcial del Decreto 2270 de 1991.

Actor: REINALDO SUAREZ FLOREZ

Magistrado Ponente:

Doctor JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los dieciocho (18) días del mes de enero

de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano REINALDO SUAREZ FLOREZ, propuso la acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 1o. del Decreto Legislativo 3667 de 1986 y los artículos 5, 6 y 12 del Decreto Legislativo 0262 de 1988 adoptados como legislación permanente por el Decreto 2270 de 1991 en virtud de lo dispuesto en el artículo 8o. transitorio de la Constitución Política, aunque en forma errónea señaló como demandados los artículos 1, 5, 6 y 12 del Decreto 2270 de 1991.

II. TEXTO

Se transcribe a continuación el texto de las partes pertinentes del Decreto 2270 de 1991, subrayando lo demandado:

“DECRETO 2270 DE 1991 (Octubre 4)

Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del Estado de Sitio.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de la atribución conferida por el artículo transitorio 8o. de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno Nacional se encuentra autorizado por el artículo transitorio 8o. de la Constitución Política para convertir en legislación permanente los decretos expedidos en ejercicio de las facultades del Estado de Sitio, que la Comisión Especial no haya improbadado;

Que la Comisión Especial creada por el artículo transitorio 6o. de la Constitución Política en ejercicio de la atribución conferida en el literal a) de la misma disposición, ha decidido no improbar las normas de los decretos legislativos 3667 de 1986, 262 de 1988 y 1896 de 1989, que se adoptan como legislación permanente,

DECRETA:

ART. 1o. Adóptanse como legislación permanente las siguientes disposiciones del Decreto Legislativo 3667 de 1986:

“Artículo 1o. Facúltase a los Comandantes de Unidades Operativas, Bases Navales y Aéreas, para disponer la suspensión de las licencias y los permisos de operación, de acuerdo con los indicios graves que posean provenientes de los organismos de inteligencia, sobre actividades de personas, aeronaves, vehículos marítimos y terrestres, y operación de aeródromos o pistas, puertos, muelles o terminales marítimos, fluviales y terrestres, vinculados al tráfico de estupefacientes”

ART. 2o. Adóptanse como legislación permanente las siguientes disposiciones del Decreto Legislativo 262 de 1988:

.....

Artículo 5o. Los pilotos de empresa (sic) de transporte público aéreo o de trabajos aéreos especiales, por pertenecer a la reserva de oficiales de segunda clase de la Fuerza Aérea Colombiana, y ser delegatarios de autoridad pública, con arreglo a lo dispuesto en el Decreto legislativo 1015 de 1956 y en la Ley 32 de 1961, están sometidos, en el ejercicio de sus funciones, a los regímenes legales correspondientes a su condición de autoridad pública, lo cual incluye el régimen penal contenido en las disposiciones vigentes aplicables.

Artículo 6o. Para los efectos del presente decreto, los ciudadanos colombianos que sean titulares de licencias de tripulantes, lo cual comprende a los pilotos, copilotos e ingenieros de vuelo, expedidas por la autoridad aeronáutica, se considerarán igualmente oficiales de reserva de segunda clase de la Fuerza Aérea Colombiana y delegatarios de autoridad pública, con las consecuencias legales señaladas en el artículo anterior.

.....

Artículo 12. La adquisición de la propiedad o el cambio de explotador de aeronaves, requerirán la presentación del certificado expedido por la Brigada Militar con jurisdicción en el domicilio del nuevo propietario o explotador, requisito que deberá cumplirse previamente a la inscripción en el correspondiente Registro.

Vencido el término de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación de la

solicitud de expedición del certificado sin que la misma haya sido satisfecha o negada, se entenderá que ha operado el silencio administrativo positivo, y en consecuencia, que el peticionario no registra antecedentes.

.....

ART. 3º. Adóptanse como legislación permanente las siguientes disposiciones del Decreto Legislativo 1896 de 1989:

.....

ART. 4o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santa Fe de Bogotá, D.C., a 4 de octubre de 1991”.

III. LA DEMANDA

El actor enuncia como demandados los artículos 1, 5, 6 y 12 del Decreto 2270 de 1991, expresando que, en su sentir, violan los preceptos contenidos en los artículos 29, 84 y 221 de la Constitución, por las siguientes razones:

1. El artículo 1o. del Decreto Legislativo 3667 de 1986 acogido como legislación permanente mediante el 1º del Decreto 2270 de 1991, había otorgado a los Comandantes de Unidades Operativas, Bases Navales y Aéreas, la facultad de disponer la suspensión de las licencias y permisos de operación de acuerdo con los indicios graves que posean, provenientes de los organismos de inteligencia, sobre actividades de personas, aeronaves, vehículos marítimos y terrestres y operación de aeródromos o pistas, puertos, muelles o terminales marítimos, fluviales y terrestres, vinculados al tráfico de estupefacientes.

Considera el actor que este artículo viola el 29 de la Carta Política que consagra el debido proceso en todo tipo de actuaciones judiciales o administrativas.

Afirma el actor que ninguna decisión de tipo sancionatorio puede ser emprendida contra un particular sin que antes medie la intervención del legislador para establecer no solamente el

vínculo entre el hecho censurado y la infracción sino también el procedimiento para su imposición.

Igualmente señala que en parte alguna de la citada disposición se alude al mecanismo para establecer la existencia de tales “indicios” ni su forma de calificación como tampoco se refiere a los recursos y medios de defensa de que disponen los particulares. La falta de defensa quebranta el derecho constitucional al debido proceso que debe aplicarse en todas las actuaciones judiciales y administrativas. Además, la calificación de los indicios ha quedado al arbitrio de los funcionarios encargados de aplicar la norma.

Se violan igualmente, según el demandante, los Convenios Internacionales en los cuales se dejó claro que la regulación del tráfico aéreo es del resorte exclusivo de las autoridades civiles, con lo que se quebrantan indirectamente los artículos 93 y 94 de la Carta Política.

2. Expresa el impugnante que los artículos 5o. y 6o. del Decreto 0262 de 1988 acogidos igualmente como legislación permanente por el 2º del Decreto 2270 de 1991, lesionan el artículo 221 de la Constitución al pretender prolongar o extender “burdamente” el alcance de las competencias propias de la justicia penal militar a los pilotos que hacen parte de la reserva “técnica” establecida por disposiciones legales. El artículo 221 consagra esa jurisdicción especial para los miembros de la Fuerza Pública “en servicio activo” y de ninguna manera para los civiles.

3. El artículo que el actor distingue bajo el número 12 del Decreto Legislativo 3667 de 1986, pero que en realidad corresponde al artículo 12 del Decreto Legislativo 0262 de 1988, viola en su sentir los artículos 29 y 84 de la Constitución, éste último por cuanto la Carta Política dice claramente que, cuando una actividad ha sido regulada de modo exhaustivo por la ley, no tiene sentido que la autoridad pública entre a exigir permisos, licencias o requisitos adicionales.

IV. DEFENSA DE LAS NORMAS ACUSADAS

1- El artículo 1o. impugnado no contradice el artículo 29 de la Constitución, “por cuanto esas normas profirieron (sic) de conformidad con las facultades constitucionales asignadas a la Presidencia de la República por artículos transitorios 8 y 10 de la Constitución, en concordancia con los numerales 4 y 11 del artículo 188 de la misma norma”.

Afirma, además, que los artículos demandados no vulneran el debido proceso, pues para otorgarle el alcance jurídico a un indicio, se requiere que se halle comprobado, sometido a un análisis crítico y a una estricta clasificación. Así mismo es indispensable que los indicios sean varios, concordantes, convergentes y excluyentes del azar. De lo cual concluye que sí se sigue un procedimiento, acorde con el artículo 29 del Estatuto Fundamental.

2. No encuentra violación a los artículos 29 y 84 de la Carta por parte del artículo 12 acusado, perteneciente al Decreto 0262 de 1988, ya que “no se trata de un visto bueno otorgado por la Brigada Militar respectiva para adquirir o explotar una aeronave sino de un requisito de conformidad con el numeral 10 del artículo 188 de la Carta Magna, por lo tanto en lugar alguno de dicho articulado se infringe el debido proceso consagrado en el artículo 29 ibidem, ni del 84 porque precisamente está reglamentando una norma transitoria que se venía efectuando con el Decreto Legislativo 3667 de 1986...”.

3. El demandado artículo 12 en referencia no contraría los artículos 93 y 94 de la Carta “en razón de que precisamente los derechos humanos reconocidos por los tratados y convenios internacionales, que son limitados en los estados de excepción, como es el presente caso, ‘prevalecen en el orden interno’, tampoco tales derechos y garantías son negados por el artículo que demanda la parte actora”.

4. Afirma la defensa que el actor hizo una mala interpretación de los artículos 5o. y 6o. del Decreto 2270 de 1991, que en verdad son los artículos 5º y 6º del Decreto Legislativo 262 de 1988, adoptados como legislación permanente por el 2º del estatuto permanente mencionado, “... por cuanto, repito, (...) están consagrando en legislación permanente una norma adoptada en el Decreto 3667 de 1986, de acuerdo a normas constitucionales antes citadas”.

Además, agrega el defensor, al inscribir a los pilotos de empresas de transporte público aéreo o de trabajos aéreos especiales como oficiales reservistas de segunda de la Fuerza Aérea y constituirlos en delegatarios de autoridad pública, se propone dar más seguridad legal a tales cargos, evitando así actuaciones delictuosas que perturben el orden jurídico nacional...”.

Además, al señalar que estas personas estarán sujetas a los regímenes legales correspondientes, no únicamente quedan sometidas a la jurisdicción penal militar, como

sostiene el demandante, sino a los regímenes legales y al régimen penal no militar contenido en las disposiciones vigentes que se les debe aplicar”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR

Mediante oficio No. 058 del 18 de agosto de 1992 el Procurador General rindió el concepto de rigor dentro del presente proceso.

Recuerda el Procurador que el Decreto Legislativo 3667 de 1986 fue revisado por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 17 de marzo de 1988 y declarado exequible con algunas salvedades.

Respecto de la inconstitucionalidad del artículo 1o. expresa el concepto fiscal que no puede existir en Colombia ningún juicio en el que no se sigan procedimientos previamente establecidos por la ley. En el evento que consagra el artículo acusado, quedan los particulares sujetos a la posibilidad de ser objeto de una sanción automática, sin límite en el tiempo y sin la observancia mínima del derecho de contradicción respecto de los hechos que fundamentan la decisión.

Considera el Jefe del Ministerio Público que, si bien la medida de otorgar tan amplias facultades a las Fuerzas Armadas tenía sentido bajo la vigencia del Estado de Sitio, como lo consideró la Corte Suprema de Justicia al revisar el decreto original, en época de normalidad no se puede desnaturalizar las funciones de las Fuerzas Armadas, de lo cual se concluye que no les corresponde a ellas ejercer el control de policía que implica el suspender la licencia de pilotaje ya que ésta es una facultad eminentemente administrativa.

Afirma que “no establece la norma un proceso constitucionalmente aceptable para la suspensión, puesto que como ya se ha dicho, se fundamenta la decisión en “indicios graves”, originados por los cuerpos de inteligencia, y calificados unilateralmente por el comandante de base, sin que se otorgue la oportunidad para rebatir tales cargos”.

Sobre el artículo 12 acusado, advierte el Procurador que el requisito que allí se consagra es de carácter legal por la misma naturaleza del acto que así lo dispone. Por lo tanto, no se viola en principio el mandato constitucional consagrado en el artículo 84.

Se aceptó para la época del Estado de Sitio por la Corte Suprema un control estricto sobre la

adquisición o cambio de explotador de las aeronaves, quedando sujetos a autorización de las bases navales. Pero sostiene el Ministerio Público que para el estado de normalidad “se considera que las normas, tendientes a definir situaciones jurídicas, que para el caso concreto sería la de expedir un certificado, deben contener una reglamentación precisa que condicione las causas por las cuales se deben expedir tales certificados, el contenido de los mismos y sobre todo el tipo de actividades que pueden ser consideradas como motivo para autorizar o no el traspaso del dominio de las aeronaves civiles como propiedad privada”.

Lo anterior -dice el Procurador- implica que la expedición de la certificación queda sujeta al arbitrio del comandante de brigada sin límite legal a su facultad.

En esta medida -expresa la vista fiscal- no es viable que el artículo décimo segundo establezca la condición o requisito de un certificado sin que se reglamenten el contenido o los alcances del mismo. Esto sería una abierta violación al principio del debido proceso, por lo cual se recomienda que dicha disposición sea declarada inexecutable.

El Procurador transcribe la parte pertinente de la sentencia No. 30 del 17 de marzo de 1988, proferida por la Corte Suprema de Justicia sobre revisión constitucional del Decreto Legislativo 0262 de 1988, relativo a los artículos 5o. y 6o. en la cual se afirma que el hecho de ser considerados los pilotos como integrantes de la reserva de la FAC no les quita su carácter de “civiles” ni les otorga el estatus de militares en servicio activo, “requisito ineludible según la Constitución para que su juzgamiento se lleve a cabo por tribunales militares”. Por esto la Corte Suprema declaró inexecutable las expresiones “doble” y “de militares” del artículo 5o. del Decreto 262 de 1988.

Concluye el concepto fiscal que esta norma ya fue estudiada, que no está concediendo competencia a la autoridad militar para el juzgamiento de civiles y que, en su criterio, es plenamente constitucional, siendo vigentes las consideraciones hechas por la H. Corte Suprema de Justicia, al haber sido reproducido de manera idéntica el precepto del Fuero Militar en la nueva Constitución Política de Colombia”.

En síntesis, el Procurador General estima que los artículos 1º y 2º del Decreto 2270 de 1991, el último parcialmente (en cuanto adoptó el artículo 12 del Decreto 262 de 1988) son inexecutable, al paso que el artículo 2º del mismo estatuto en lo que concierne a la adopción de los artículos 5º y 6º del Decreto 262 de 1988, es executable.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Decreto 2270 de 1991 fue expedido por el Presidente de la República en desarrollo de la atribución prevista en el artículo transitorio 8º de la Constitución Política, a cuyo tenor los decretos expedidos en ejercicio de las facultades de Estado de Sitio hasta la fecha de promulgación del Acto Constituyente, continuarían rigiendo por un plazo máximo de noventa días, durante los cuales el Gobierno Nacional podía convertirlos en legislación permanente, mediante decreto, si la Comisión Especial no los improbaba.

El artículo transitorio 10º estableció que los decretos expedidos por el Gobierno en ejercicio de la autorización mencionada tendrán fuerza de ley y su control de constitucionalidad corresponderá a la Corte Constitucional.

Es claro que esta norma no previó un sistema de control automático en relación con los decretos en cuestión, a pesar de su origen y materia, motivo por el cual debe entenderse que las posibilidades de control jurídico a cargo de esta Corte quedaron pendientes del ejercicio de acción pública por parte de cualquier ciudadano, de conformidad con la regla general prevista para los decretos con fuerza de ley por el artículo 241, numeral 5, de la Constitución, pues se trata en último término del ejercicio de facultades extraordinarias, que si bien no fueron conferidas al Presidente por el Congreso de la República, provinieron del propio Constituyente.

Resulta de lo dicho que, habida cuenta de la presentación de una demanda en ejercicio de acción pública, goza la Corte Constitucional de plena competencia para resolver sobre la constitucionalidad del Decreto 2270 de 1991, aquí parcialmente acusado.

Relatividad de la cosa juzgada en el presente caso

Esa plena competencia de la Corte Constitucional no se ve afectada en modo alguno por la circunstancia que pone de presente el señor Procurador en el sentido de que algunas de las normas acusadas ya fueron objeto de consideración y fallo de constitucionalidad por la Corte Suprema de Justicia cuando a ella se confiaba la guarda de la integridad de la Carta Política.

Ello aconteció así, en efecto, por aplicación de lo que preveían los artículos 121 y 214 de la Constitución anterior, a cuyo tenor correspondía a la Corte Suprema de Justicia ejercer el control oficioso para definir si las medidas adoptadas por el Presidente de la República durante el Estado de Sitio se ajustaban o no a la preceptiva fundamental.

Desde luego, el análisis efectuado por la Corte Suprema de Justicia se produjo en relación con la Carta entonces imperante y recayó sobre decretos cuya vigencia, para el caso que nos ocupa, se prolongó en el tiempo por voluntad del propio Constituyente, durante un período máximo de noventa días contados desde la entrada en vigor de la nueva Constitución Política.

El Gobierno Nacional, previas la deliberación y decisión de la Comisión Especial Legislativa, tenía la facultad de adoptar como permanente esa normatividad excepcional en todo o en parte.

El cambio de Constitución, como ya lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corte, implica la posibilidad de nuevo cotejo entre las normas anteriores cuya vigencia continúa y los mandatos de la Carta, aún en el caso de que su exequibilidad ya hubiese sido fallada frente a la Constitución derogada, pues nada permite afirmar que los preceptos juzgados acordes con la antigua normativa superior lo sean con los integrantes del Estatuto Fundamental ahora vigente.

Pero, además, por cuanto corresponde al tipo de legislación que ocupa la atención de la Corte en este proceso, debe insistirse en que, como bien lo afirma el concepto fiscal, no es lo mismo verificar la constitucionalidad de unas normas cuando corresponden al ejercicio de atribuciones extraordinarias propiciadas por la declaratoria de un estado de excepción que examinarlas como disposiciones llamadas a regir de modo permanente, aunque su contenido material sea idéntico. Los criterios relativos al alcance de cada precepto varían de una hipótesis a la otra, de tal manera que no por haberse hallado exequible la norma de Estado de Sitio puede predicarse la exequibilidad de esa misma disposición cuando se la concibe como integrada al orden jurídico de normalidad y ha sido revestida de carácter permanente.

En consecuencia, la Corte Constitucional avoca el conocimiento de las normas acusadas subrayando que habrá de orientar su examen por los criterios que se dejan expuestos.

Determinación de las normas demandadas. Aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial

Como puede verse por la transcripción que se ha hecho de las disposiciones materia de la acción pública, el Decreto 2270 de 1991 tiene tan solo cuatro artículos: por el primero de ellos adopta como legislación permanente el artículo 1º del Decreto Legislativo 3667 de 1986; mediante el segundo incorpora con el mismo carácter varios artículos del Decreto Legislativo 262 de 1988; en el tercero hace lo propio con disposiciones del Decreto Legislativo 1896 de 1989; el cuarto es destinado a definir la fecha en la cual entran a regir sus normas (la de publicación) y a derogar los preceptos contrarios.

Completamente ajeno a estas necesarias distinciones, el actor dice que demanda como inconstitucionales los artículos 1, 5, 6 y 12 del Decreto 2270 de 1991, lo cual resulta erróneo, pues al menos los tres últimos preceptos mencionados no existen, a la luz de la enunciación que antecede.

Se trata en realidad de un ataque dirigido contra los artículos 1º y 2º de dicho decreto, en cuanto adoptaron respectivamente los artículos 1º del Decreto 3667 de 1986, 5º, 6º y 12 del Decreto 262 de 1988. Así lo entiende la Corte y sobre el enunciado presupuesto fallará en relación con la demanda incoada.a

Estima la Corporación que la equivocación del demandante en este aspecto es puramente formal y que, atendiendo al mandato constitucional que consagra la prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades externas en todas las actuaciones que se cumplan ante los organismos encargados de administrar justicia (artículo 228 C.N.), ese motivo no es suficiente para descalificar la demanda ni para abstenerse de proferir fallo de mérito, razón por la cual procederá a examinar la constitucionalidad de lo impugnado, advirtiendo al actor -por razones de pedagogía constitucional- sobre el error cometido.

Término autorizado para la expedición del Decreto

También se juzga de importancia hacer plena claridad sobre el término del que disponía el Presidente de la República para expedir los decretos mediante los cuales adoptó como legislación permanente las normas de Estado de Sitio que venían rigiendo al entrar en vigencia la Constitución.

Entre los argumentos expuestos por el actor para sustentar la inconstitucionalidad de las normas que impugna se encuentra el relacionado con la fecha de expedición del Decreto 2270 (octubre 4 de 1991), pues sugiere que ésta tuvo lugar por fuera del tiempo señalado en el artículo transitorio 8º de la Constitución.

En forma equivocada, el demandante interpreta las expresiones “hasta la fecha de promulgación del presente Acto Constituyente” como si ésta fuera la fecha límite para que el Gobierno dictara las normas en cuya virtud se convirtieran en legislación permanente los decretos legislativos en cuestión.

En realidad, lo que dispuso la norma transitoria fue la extensión en la vigencia de tales decretos por un término máximo de noventa días, previsión que se hacía necesaria por la doble circunstancia del levantamiento del Estado de Sitio que venía rigiendo y de la derogatoria de la Constitución Política a cuyo amparo el Presidente había hecho uso de las atribuciones excepcionales que autorizaba dicha figura, sustituida en la nueva Carta por la del Estado de Conmoción Interior.

Ese tiempo adicional, señalado para prolongar la vigencia de unas disposiciones que de otra manera habrían salido automáticamente del ordenamiento jurídico, fue a la vez el término conferido al Gobierno para adoptarlas como normatividad permanente y a la Comisión Especial Legislativa para definir si las improbaba o no.

No otro era el sentido del precepto transitorio cuando dispuso que los indicados decretos legislativos “continuarán rigiendo por un plazo máximo de noventa días” y que “durante” ellos el Gobierno podría convertirlos en legislación permanente, otorgando así al Ejecutivo un término para actuar que principió a contarse el siete (7) de julio de 1991, día en que se inició la vigencia de la Carta Política como ya lo tiene establecido esta Corporación.¹

Una interpretación como la del actor, que no tiene sustento alguno en la norma invocada, conduciría a la inaceptable consecuencia de hacer inútil el tiempo de prolongación señalado por el Constituyente a la vigencia de las medidas excepcionales y al absurdo de someter su adopción con carácter permanente al estudio y decisión de un cuerpo (Comisión Especial) que fue conformado e inició funciones con posterioridad a la época en que, según el actor, expiraba el plazo para tal efecto.

Examen constitucional de las normas acusadas

1- Adopción de la legislación excepcional

Sea lo primero indicar que la adopción de normas transitorias -tal el caso de las aquí demandadas, pues se expidieron con apoyo en el artículo 121 de la Constitución anterior- para otorgarles el carácter de permanente no vulnera en sí misma los preceptos constitucionales mientras ello se haga por quien goza de competencia legislativa.

Se trata, en efecto, de legislar, atribución que corresponde por cláusula general de competencia (artículo 150 de la C.N.) al Congreso de la República; así lo hizo en varias oportunidades este organismo a fin de evitar que el levantamiento del Estado de Sitio -que, de suyo, implicaba la total pérdida de vigencia de las disposiciones excepcionales encaminadas al restablecimiento del orden público- causara traumatismos o inconvenientes, en especial si las normas extraordinarias habían dado paso a instituciones aceptadas por la comunidad y adecuadas a los fines estatales, cuya abrupta desaparición no sería deseable según el criterio del legislador ordinario.

El Decreto de cuyo análisis se ocupa la Corte en este proceso, corresponde a la indicada categoría, si bien con la característica de provenir directamente de la voluntad del Constituyente, según lo anotado, el cual habilitó al Ejecutivo, siempre y cuando la Comisión Especial no conceptuara en contra, para proferir, mediante decreto, las correspondientes normas de adopción, ante la circunstancia de haberse dispuesto el receso del Congreso que venía en funciones y la convocatoria de elecciones para la integración de uno nuevo (artículos transitorios 1 y 3 C.N.).

En consecuencia, las normas acusadas se ajustan a la Constitución Política por el aspecto que se considera.

2. El artículo 1º del Decreto 2270 de 1991. La garantía del debido proceso. La presunción de inocencia. El derecho de defensa. Función constitucional de la fuerza pública.

Esta norma se limita a adoptar como legislación permanente el artículo 1º del Decreto 3667 de 1986, mediante el cual se facultó a los Comandantes de Unidades Operativas, Bases Navales y Aéreas, para disponer la suspensión de las licencias y los permisos de operación,

de acuerdo con los indicios graves que posean provenientes de los organismos de inteligencia, sobre actividades de personas, aeronaves, vehículos marítimos y terrestres, y operación de aeródromos o pistas, puertos, muelles o terminales marítimos, fluviales y terrestres, vinculados al tráfico de estupefacientes.

Antes de entrar en el análisis particular de la norma es preciso que se subrayen una vez más los fundamentos que han inspirado la doctrina constitucional en cuanto toca con la garantía del debido proceso. A no dudarlo, ella se afirma y consolida como elemento insustituible de la estructura social en la medida en que la comunidad evoluciona hacia estadios superiores de su desarrollo jurídico-político en los cuales se reivindica y preserva la dignidad de la persona humana, al paso que decae irremediablemente en las colectividades que periclitán en su lucha por el imperio del Derecho y que, por tanto, dejan lugar al ejercicio de poderes arbitrarios.

Para la Corte Constitucional es ilusorio el concepto del Estado de Derecho y vana la idea de justicia si el ordenamiento jurídico -no solamente por cuanto atañe al plano normativo Fundamental sino en la esfera legal y en las escalas inferiores de la normatividad- carece de una mínima certidumbre, resguardada por mecanismos idóneos y efectivos, acerca de que nadie será objeto de sanción sin oportunidades de defensa.

De allí resulta que el control de constitucionalidad en sus diversas expresiones, pero con mayor razón en la que se deriva de la acción pública, es instrumento privilegiado que opera por la voluntad del propio Constituyente y según el ámbito de competencias por él trazado, en procura de la intangibilidad de esos principios. Si ello es así, el ejercicio concreto de tal función, en especial cuando se trata de garantías como la del debido proceso, debe ser estricto y exigente.

En cumplimiento de las finalidades que le han sido asignadas -entre las cuales se encuentran, según nuestra Constitución, la de realizar un orden político, económico y social justo, la de asegurar a los integrantes de la comunidad una pacífica convivencia y la de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades- el Estado goza del llamado "ius puniendi", en cuya virtud corresponde a sus autoridades imponer los castigos previstos en la ley a los miembros de la sociedad que infringen sus preceptos. Ejerce, pues, una potestad sancionatoria cuyos efectos

están llamados a cumplir una función de interés colectivo.

El poder estatal en esa materia, cuya realización apareja consecuencias que en concreto afectan derechos de las personas -como la libertad, el trabajo, la honra y el buen nombre-, es legítimo únicamente en la medida en que se ajuste a los límites y condiciones impuestos a la autoridad que lo ejerce por la Constitución y por la ley. Correlativamente, en la misma medida, las restricciones sufridas en el campo de sus derechos por los sujetos pasivos de esa acción resultan ser justificadas.

El artículo 29 de la Carta, por expresa voluntad del Constituyente plasmada en su mismo texto, es de obligatoria e ineludible observancia en toda clase de actuaciones tanto judiciales como administrativas, de tal modo que, ante la meridiana claridad del precepto, ninguna autoridad dentro del Estado está en capacidad de imponer sanciones o castigos ni de adoptar decisiones de carácter particular encaminadas a afectar en concreto a una o varias personas en su libertad o en sus actividades, si previamente no ha sido adelantado un proceso en cuyo desarrollo se haya brindado a los sujetos pasivos de la determinación la plenitud de las garantías que el enunciado artículo incorpora.

El Estado no puede condenar a un individuo sino sobre la base de haberlo oído y vencido en juicio, esto es, la decisión de la autoridad que impone sanción al inculpado como consecuencia de su conducta únicamente puede estar fundamentada en que se haya discernido y declarado que es culpable, desvirtuando la presunción de inocencia dentro de un esquema procesal ajustado a las normas que aseguran sus posibilidades de defensa y contradicción.

Tal como lo dispone el artículo 29 de la Carta, quien sea sindicado de haber incurrido en infracción de la ley tiene derecho a ser juzgado conforme a las leyes preexistentes a la acción u omisión que se le imputa; a que el correspondiente juicio o actuación se adelante ante juez, tribunal o funcionario competente, con plena observancia de todas las formas contempladas en la ley para ese proceso o actuación; a que se le aplique de preferencia la norma favorable si se trata de un asunto penal; a su defensa; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la decisión que lo condena y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

La Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 22 de julio de 1970, enunció con claridad los requisitos que exigía el artículo 26 de la Constitución de 1886 y que hoy consagra con mayor vigor el 29 de la Carta de 1991: "...a) Que la ley (entendiéndose también por tal toda disposición emanada de autoridad competente, que ordene o prohíba de modo general), debe definir de antemano y de manera precisa el acto, el hecho o la omisión que constituye el delito, la contravención o culpa que han de prevenirse o castigarse; b) Que hay atentado contra la libertad individual cuando la ley no llena esta condición, sino que deja al arbitrio de quien debe aplicarla como autoridad, la calificación discrecional de aquellos actos, de suerte que pueden estar sujetos o no a prevención, ser o no ser punibles, según el criterio personal de quien los califique; c) Que medie un procedimiento apropiado, el cual puede ser sumario y brevísimo, cuando así lo requieran las funciones rápidas de la policía preventiva, que allegue la prueba adecuada, según el caso, del hecho individual que ha de sujetarse a la medida de previsión o al castigo correccional y el comprobante que establezca la probabilidad, por lo menos, respecto de la culpabilidad de los autores, siempre que hayan de tomarse contra estas personas providencias preventivas, coercitivas o correccionales; d) Que el procedimiento en estos casos garantice al sindicado los medios de defensa, y e) Que la ley no imponga medidas o castigos que sean insólitos, excesivos o desproporcionados en extremo" (Subrayado fuera del texto).²

En fallo del 27 de noviembre de 1973 reiteró la Corte Suprema:

"El artículo 26 de la Carta consagra las llamadas garantías procesales, cuya aplicación no se limita al campo penal (se subraya), a saber: Ley pre-existente al acto imputado, tribunal o autoridad competente y observancia de las formas propias de cada juicio; de esta manera se ejerce el derecho de defensa que la Constitución quiere tutelar"³

Por sentencia del 18 de noviembre de 1976, la Corte declaró inexecutable un artículo mediante el cual, en uso de facultades de Estado de Sitio, el Gobierno permitía suspender hasta por un año la licencia o matrícula profesional a quien incurriera en la comisión de determinados delitos "...por cuanto no señala procedimiento alguno para llegar a decretar esa suspensión".⁴

En la misma línea doctrinaria, mediante sentencia del 17 de mayo de 1984, esa Corporación declaró inexecutable una norma de la misma naturaleza excepcional por cuanto omitía

enunciar el debido proceso aplicable. En esa ocasión el juez constitucional fundamentó su decisión expresando:

“De otra parte, la Constitución no autoriza a la Corte ni a las autoridades administrativas encargadas de juzgar conductas como la descrita (...) para colegir y crear por su cuenta un procedimiento. Tampoco está permitido sino vedado por el Constituyente predecir, escoger o decidir por vía de interpretación judicial extensiva o analógica cuáles habrán de ser las disposiciones procesales aplicables más indicadas respecto de una conducta punible sobre la que no se ha determinado por vía legislativa expresa procedimiento alguno, ni vaticinar o determinar judicial o administrativamente si las pretendidas normas aplicables serían procesales de naturaleza penal o meramente contravencionales. Tiénese que frente a los imperativos principios del debido proceso y de mayor favorabilidad consagrados en el artículo 26 de la Carta, no son válidas en materia punitiva interpretaciones inducidas por extensión, inferencia o analogía de señalamiento procesal para perjudicar sino apenas para favorecer. El principio constitucional-penal “nullum crimen nula poena sine lege” cubre no solo la garantía de clarificación de la estricta, clara, expresa y pre-existente legalidad punitiva sustancial descriptiva de la conducta punible, sino además de la idéntica exigencia en la determinación legal explícita y previa de la pena, de la autoridad competente y del debido proceso aplicable, y como este último no se señaló en el artículo 2º, ni en otro alguno del decreto legislativo que se examina, el mentado precepto es inconstitucional”.⁵ (Se subraya).

Ratificaba así la Corte Suprema su reiterada doctrina en torno al debido proceso y en particular sobre el derecho de defensa como elemento insustituible del mismo. La sentencia del 2 de octubre de 1981 había manifestado:

“El derecho de defensa emana también del artículo 26 de la Carta, porque pertenece al debido proceso. Más aún, esta norma constitucional tiene como objeto principal su garantía, dado que el mismo derecho es atributo fundamental de la persona como tal y se relaciona directamente con los derechos esenciales de la libertad, la igualdad ante la ley y la seguridad. Es además un derecho histórico. Los romanos instituyeron el principio audiatur altera pars, como regulador de todo proceso en garantía de sus partes. No hay sistema procesal alguno que lo pueda excluir.

El derecho de defensa en la práctica se descompone, entre otros, en los derechos de impugnación y de contradicción, esenciales a él y consecuencia jurídico-procesal de su aplicación. La fuente constitucional es la misma”.⁶

Estos principios fueron ampliados en la sentencia del 10 de mayo de 1983, que hizo énfasis en lo relativo a las garantías de controversia y contradicción como inherentes al derecho de defensa y, por tanto, al debido proceso:

“Tiene establecido la Corte, y no de ahora sino por tradición jurisprudencial, que toda disposición legal o de jerarquía menor, procesal o no, penal o no, debe respetar y en su caso garantizar los principios normados en los artículos 10, 16, 23 y 26 de la Constitución, sobre el debido proceso, el derecho de defensa y la igualdad de las personas ante la ley y de las partes ante su juzgador”.

(...)

“...destácase que el principio del debido proceso es inherente a todo ser humano y otorga a éste el derecho a su defensa y a ser juzgado por igual conforme a normas pre-existentes, nítidas e inequívocas, por jueces constitucionales, señalados previamente, ceñidos a los lineamientos, garantías y rigores del proceso, también preestablecidos y claros.

Dicho postulado comporta además el cumplimiento de los imperativos mandatos de aplicación de la norma más favorable al sindicado, procesado o condenado; de garantizar a éstos que no se les condene por lo que no se les ha probado como acción u omisión suya, respecto de la cual además le sea atribuible normativamente su conducta; del derecho a que se presuma su inocencia mientras no se le demuestre lo contrario y a que en caso de duda ésta favorezca al sindicado; de que la carga de la prueba (“demostrabilidad”) corresponda al Estado; de que toda prueba alegada o allegada en su contra es controvertible por el procesado o por su apoderado; de que al sindicado no se le puede negar su derecho a solicitar la práctica de las pruebas que estima conducentes a su defensa y a la verificación de su inocencia, inimputabilidad o irresponsabilidad; de que no hay posibilidad de juzgamiento ni de condena sin que además se haya determinado la pena correspondiente al incriminativo; de que toda decisión condenatoria de primera instancia en su contra es recurrible...”.⁷

Como puede verse, aunque el artículo 26 de la Constitución anterior no consagraba en forma

explícita que las garantías del debido proceso y el derecho de defensa fueran aplicables a asuntos diferentes de los penales, la jurisprudencia reconoció en varias ocasiones que era vinculante para todo proceso sancionatorio.

Pero, desde luego, la ausencia de una disposición tan perentoria como la que hoy contempla el artículo 29 de la Carta -“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”- se prestaba a distintos enfoques y a apreciaciones divergentes tanto doctrinales como jurisprudenciales.

El mandato constitucional vigente no deja lugar a dudas, razón por la cual la Corte Constitucional prohija la doctrina enunciada y estima pertinente hacerla valer en relación con la norma que se considera, a partir del análisis que sigue, ya que ella alude a una actuación de carácter administrativo, pues la suspensión de la licencia o permiso de operación correspondiente tiene la virtualidad de dejar sin efectos de manera indefinida el acto mediante el cual la administración había conferido una autorización, modificando esencialmente la situación individual y concreta de quien gozaba de aquella. Las aludidas consecuencias se derivan directamente a la luz de la norma, de la circunstancia según la cual las actividades de las personas respectivas o la utilización de los bienes de que se trata tengan -según los indicios- vinculación al tráfico de estupefacientes. Es decir, que la consecuencia negativa en que consiste el acto de suspensión no se produciría si no partiera la autoridad del enunciado supuesto, que a su vez constituye conducta calificada como delictiva por el ordenamiento jurídico, lo cual demuestra su naturaleza típicamente sancionatoria.

La norma acusada es inconstitucional en cuanto faculta por vía general a unas autoridades públicas para imponer una sanción administrativa consistente en la suspensión de autorizaciones o permisos de operación con apoyo en indicios calificados por esas mismas autoridades, sin procedimiento previo tendiente a establecer en concreto la responsabilidad del afectado, quien, dado el silencio del precepto sin remisión alguna a la normatividad aplicable, carece de toda oportunidad de contradicción y defensa. De ahí que esta Corte considere violado en el presente caso el artículo 29 de la Carta y también flagrantemente desconocido el artículo 83, a cuyo tenor se presume la buena fe de los particulares en todas las gestiones que adelanten ante las autoridades.

Es claro que el mandato legal acusado (artículo 1º del Decreto 3667 de 1986) no contempla intervención alguna de la persona que puede ser sujeto pasivo de la suspensión para exponer las razones de su defensa o para solicitar que la autoridad competente tome en consideración elementos de juicio diversos de los indicios graves provenientes de los organismos de inteligencia.

El artículo atacado autoriza la imposición de sanción administrativa únicamente con sustento en una determinación que adopta el comandante respectivo, a su arbitrio, sobre la gravedad de los indicios suministrados y en torno a la vinculación de la persona o de las actividades de que se trata al tráfico de estupefacientes, sin que tal incriminación pueda ser objetada ni discutida, todo lo cual implica notorio olvido de la garantía constitucional de un “proceso público”. Sin ninguna otra fórmula de juicio y casi clandestinamente, el mandato legal impide al inculpado y a la sociedad en general conocer del trámite que se adelanta. De igual manera, al no establecerse un momento procesal oportuno para que la persona encartada presente pruebas o controvierta los indicios existentes en su contra, se limita en forma injustificada su facultad de defensa y, lo que resulta más grave aún, la norma demandada al conferir a los indicios un carácter de prueba definitiva e incuestionable de culpabilidad, permite en realidad una condena que no contempla entre sus antecedentes, como lo estatuye la Constitución, el derecho que tiene todo acusado a ser oído y vencido en juicio antes de ser desvirtuada la presunción de inocencia que lo favorece.

Por cuanto se refiere al principio de la buena fe, debe reiterar la Corte lo ya expuesto en varias de sus providencias en el sentido de que él se erige en postulado fundamental dentro de la estructura axiológica de la Constitución de 1991.

Ha señalado la Corte:

“El principio de la buena fe se erige en arco toral de las instituciones colombianas dado el especial énfasis que en esta materia introdujo la Carta del 91, a tal punto que las relaciones jurídicas que surjan a su amparo no podrán partir de supuestos que lo desconozcan.

En el diario acontecer de la actividad privada, las personas que negocian entre sí suponen ciertas premisas, entre las cuales está precisamente el postulado que se enuncia, pues pensar desde el comienzo en la mala fe del otro sería dar vida a una relación viciada.

Si este principio es fundamental en las relaciones entre particulares, con mayor razón tiene validez cuando ellos actúan ante las autoridades públicas, bien en demanda de sus derechos, ya en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones, toda vez que el Estado y quienes lo representan deben sujetar su actividad al objetivo de realizar el bien común, sobre la base de las previsiones trazadas por el legislador, en vez de crear dificultades a los gobernados y entorpecer innecesariamente el desenvolvimiento de las múltiples relaciones que con ellos deben forzosamente establecerse”.⁸

“La intención del Constituyente colombiano fue la de consagrar un postulado fundamentalmente ético que sirviera como modelo a seguir en las relaciones entre los particulares y las autoridades públicas. Con el cumplimiento de lo anterior, se busca evitar el abuso de los derechos por parte de los particulares y la desviación de poder de las autoridades en el ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, situaciones estas que, sin lugar a dudas, tienen la suficiente entereza para amenazar o violar derechos fundamentales de los asociados.

Las actividades a que se refiere la disposición materia de examen son en principio lícitas, ya que guardan relación con el uso de medios de transporte marítimo, aéreo y terrestre y con la necesaria utilización de los puertos, muelles, pistas y terminales en donde comienzan y finalizan sus recorridos los vehículos correspondientes.

No existe razón válida para pensar que toda operación o actividad que requiera de los indicados elementos está fatalmente involucrada con el tráfico de estupefacientes y, por tanto, para llegar a concluir que así sucede, la presunción de la buena fe, como la de inocencia, deben ser desvirtuadas por el Estado en los términos y con las garantías que la Constitución ordena.

Ahora bien, la Corte considera explicable y en sí mismo no opuesto a la Constitución el que determinados funcionarios del Estado, dentro de la órbita de sus atribuciones constitucionales, sean investidos de autoridad suficiente para operar los mecanismos de naturaleza policiva que resulten eficaces a objeto de prevenir e impedir el uso de los enunciados medios de transporte en la comisión de ilícitos, en especial si ellos son de tanta gravedad como los contemplados en la Ley 30 de 1986 (Estatuto Nacional de Estupefacientes) y sus disposiciones concordantes.

De otro lado, mal podría pensarse que las licencias o autorizaciones administrativas concedidas a quienes actúan al margen de la ley puedan seguir vigentes cuando está de por medio la certeza, deducida con arreglo a la Constitución, sobre su ilícito empleo y acerca del daño que con él se causa a la sociedad. Así vista, la regla legal sometida a estudio constituye un medio encaminado a la defensa del interés colectivo frente a la amenaza de quienes, en su daño, invocan derechos subjetivos y situaciones particulares y concretas creadas a partir de actos administrativos. Para el efecto, ya la legislación colombiana ha previsto, además de las medidas contempladas en la mencionada Ley 30 de 1986, la obligatoria revocación de tales actos a cargo de las mismas autoridades que los profirieron o por sus inmediatos superiores “cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él” (artículo 69 del Código Contencioso Administrativo).

Lo que no admite la Constitución Política, a juicio de esta Corte, es la deducción de efectos sancionatorios respecto de las personas sin procedimiento previo que incorpore la plenitud de las garantías sobre su defensa o con abierta violación de los principios del debido proceso, como en el caso de la norma cuestionada.

Ha de subrayarse que la Ley 30 de 1986, cuyo objeto es precisamente el de estatuir los mecanismos legales ordenados a la prevención, control y sanción del tráfico de estupefacientes, tipifica conductas punibles y prevé contravenciones, algunas de las cuales aluden precisamente al uso ilícito de vehículos y terminales de transporte, indicando las sanciones correspondientes, entre ellas las plasmadas en el artículo 65, literales b) y c), alusivos a “suspensión de las licencias de pilotaje o navegación por el término de un (1) mes a un (1) año, la primera vez y cancelación en caso de reincidencia” y a “suspensión de los permisos o licencias de operación de aeropuertos o pistas...”.

Cabe observar que los artículos 68 y siguientes del comentado estatuto consagran normas de competencia y procedimiento, audiencia del sindicado, descargos, términos y recursos. No siendo oportuno hacerlo ahora, la Corte se abstiene de adelantar cualquier juicio sobre si tales preceptos están avenidos a la Constitución, pero sí debe resaltar que en ellos se contemplan precisamente las previsiones cuya ausencia es evidente en la norma ahora examinada.

Son varias, además, las facultades conferidas al Consejo Nacional de Estupefacientes por

dicha Ley y por las disposiciones que la complementan, con los mismos propósitos (artículo 91).

La Corte Suprema de Justicia llamó la atención, en su oportunidad (Sentencia No. 12 del 26 de febrero de 1987), acerca de que, por virtud de la medida excepcional adoptada mediante el artículo 1º del Decreto Legislativo 3667 de 1986 -cuya constitucionalidad se juzgó entonces bajo la perspectiva de la precariedad propia del Estado de Sitio y hoy se mira como disposición de carácter permanente-, quedaba "...suspendida la facultad del Consejo Nacional de Estupefacientes, para ejercitarse transitoriamente por los comandantes de unidades operativas, bases aéreas y navales, quienes por las funciones de control y vigilancia directa que ejercen en sus respectivas áreas asegura la eficacia inmediata de la medida", resaltando que se trataba de una medida precautelativa de carácter policivo "...para remediar o evitar alteraciones del orden público...". (Se subraya).

Siendo ese el sentido de la facultad, nada justifica su adopción como norma legal llamada a regir de modo permanente, menos aún si se tiene en cuenta que la función constitucional de la fuerza pública no es la policiva, atribuida por el artículo 218 de la Carta a otro cuerpo, sino "...la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional" (artículo 217 C.N.). A ello se agrega que, hoy por hoy, a la luz del artículo 214 del Estatuto Fundamental, ni siquiera en los estados de excepción pueden suspenderse los derechos fundamentales ni interrumpirse el normal funcionamiento de las ramas del Poder Público.

Ahora bien, si se trata de actos flagrantemente violatorios del orden jurídico, las garantías constitucionales en referencia no obstan para que se apliquen con todo rigor las medidas pertinentes, según lo previene, inclusive respecto de la libertad personal, el artículo 32 de la Carta.

Así, pues, el artículo demandado será declarado inexecutable.

3. El artículo 2º del Decreto 2270 de 1991. Inaplicabilidad del régimen penal militar a los civiles

Este precepto adopta como legislación permanente varias disposiciones del Decreto Legislativo 262 de 1988, entre las cuales se encuentran los artículos 5º, 6º y 12, cuyo

contenido se examina a continuación.

Desde el Decreto Legislativo 1015 de 1956, adoptado como legislación permanente por la Ley 32 de 1961, se dijo en el artículo 1o.:

“Artículo 1o. Los ciudadanos colombianos que ejercen actividades de pilotos y navegantes civiles en empresas aéreas nacionales de transporte público, de trabajos aéreos o de turismo en las condiciones que determina la Ley 89 de 1938 y demás disposiciones que la adicionan y complementan, constituyen la reserva de Oficiales de Segunda Clase de la Fuerza Aérea Colombiana”.

El artículo 7o. del mismo decreto estableció:

“Artículo 7o. Solamente los pilotos colombianos que comanden naves nacionales, se consideran delegados de la autoridad pública con los derechos y obligaciones que les otorga el artículo 31 de la Ley 89 de 1938”.

Por su parte, el Decreto 0262 de 1988, ahora convertido en legislación permanente, reiteró en el artículo 2 correspondiente al 5o. del Decreto adoptado, que los pilotos de empresas de transporte público aéreo o de trabajos aéreos especiales por pertenecer a la reserva de oficiales de segunda clase de la Fuerza Aérea Colombiana y ser delegatarios de autoridad pública “están sometidos, en el ejercicio de sus funciones, a los regímenes legales correspondientes a su condición de autoridad pública...” (subrayado fuera de texto).

Puesto que la disposición cuestionada parte del supuesto del carácter de “autoridad pública” atribuido a la persona para deducir de allí el régimen legal aplicable a sus actuaciones, se hace menester que se analice ante todo el contenido de ese concepto a la luz de la Constitución.

Ha manifestado la Corte Constitucional al respecto:

“La autoridad, en términos generales y tomada en un sentido objetivo es la potestad de que se halla investida una persona o corporación, en cuya virtud las decisiones que adopte son vinculantes para quienes a ella están subordinados. Esa autoridad es pública cuando el poder del que dispone proviene del Estado, de conformidad con las instituciones que lo rigen.

Subjetivamente hablando, la expresión autoridad sirve para designar a quien encarna y ejerce esa potestad.

El artículo 123 de la Carta Política de modo general define quiénes son servidores públicos, denominación ésta que comprende a todos los empleados estatales, abstracción hecha en su nivel jerárquico y de sus competencias específicas”.

.....

Quiere decir esto que mientras las expresiones “servidores públicos” son adecuadas para referirse a todas las personas que laboran para el Estado en cualquiera de las ramas del poder, bien sea en los órganos centrales o en las entidades descentralizadas o por servicios, los términos “autoridades públicas” se reservan para designar aquellos servidores públicos llamados a ejercer, dentro del ordenamiento jurídico que define sus funciones o competencias, poder de mando o decisión, cuyas determinaciones, por tanto, afectan a los gobernados”.10

Significa lo anterior que, si bien los pilotos se han considerado como de la reserva de oficiales de segunda clase, de la Fuerza Aérea Colombiana y delegatarios de autoridad pública si comandan naves nacionales en los términos de la Ley 32 de 1961 que acogió como legislación permanente el Decreto 1015 de 1956, no por ese hecho adquieren la categoría de autoridades públicas y menos todavía pueden entenderse cobijados por una legislación especial diferente a la que se aplica a los demás civiles. Tal legislación -por lo que concierne a la materia penal- sería, en los términos del artículo impugnado, la prevista para los oficiales de la Fuerza Aérea Colombiana, es decir, no otra distinta de la penal militar (artículos 217 y 221 C.N.), lo cual, respecto de particulares, es inconstitucional.

Las enunciadas personas no ostentan la categoría militar por el simple hecho de ser reservistas de las Fuerzas Armadas y tampoco les es aplicable por esa sola circunstancia, la jurisdicción penal militar. En efecto, mientras permanezcan en la reserva y, por tanto, no pasen a prestar un servicio militar activo, son particulares, sujetos al régimen jurídico ordinario y ajenos, en consecuencia, a las disposiciones especiales previstas en leyes de esa misma naturaleza, según autoriza la Constitución, para los miembros de la Fuerza Pública.

El artículo 221 de la Carta Política establece, con un sentido claramente restringido y de

interpretación estricta en cuanto excepcional, que de los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar, mientras que el artículo 213, inciso final, obligatorio aun en situaciones excepcionales como que hace parte del precepto constitucional que regula el estado de conmoción interior, señala perentoriamente que “en ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia militar”.

b. Lo dicho resulta igualmente válido respecto a la disposición contenida en el artículo 6º del Decreto 0262 de 1988 -artículo 2º del Decreto 2270 de 1991- en cuanto extiende el mismo tratamiento de delegatarios de autoridad pública a los pilotos, copilotos e ingenieros de vuelo.

En efecto, el artículo 6o. acusado considera que “los ciudadanos colombianos que sean titulares de licencias de tripulantes, lo cual comprende a los pilotos, copilotos e ingenieros de vuelo, expedidas por la autoridad aeronáutica, se considerarán igualmente oficiales de reserva de segunda clase de la Fuerza Aérea Colombiana y delegatarios de autoridad pública, con las consecuencias legales señaladas en el artículo anterior” (subrayado fuera del texto).

No encuentra la Corte razón alguna para declarar inexecutable la inclusión de los titulares de licencias de copilotos e ingenieros de vuelo como reservistas de la Fuerza Aérea. Sin embargo, el carácter de delegatarios de autoridad pública “con las consecuencias legales señaladas en el artículo anterior”, según lo antes expresado, deberá declararse inexecutable por no acomodarse a la preceptiva constitucional que se les haga extensivo, pese a su condición de particulares, un régimen legal propio de “autoridad pública” cuando no tienen tal categoría, según se manifestó en relación con los pilotos al analizar el artículo 5º acusado; se insiste en que mientras no estén en servicio activo en la Fuerza Aérea y no se les sindeque de un delito en relación con el servicio mismo, son civiles a los que corresponden todas las normas y disposiciones de cualquier particular y están sometidos a la jurisdicción ordinaria correspondiente.

4. El artículo 12 del Decreto Legislativo 262 de 1988. Certificación sobre antecedentes.

Por lo que atañe al artículo 12 del Decreto Legislativo 262 de 1988, adoptado como legislación permanente por el 2º del Decreto 2270 de 1991 y acusado en este proceso, aduce

el demandante violación del artículo 84 de la Carta Política, que dice: “Artículo 84. Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentadas de manera general, las autoridades públicas no podrán exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”.

El requisito establecido en la norma cuestionada, relativo a un certificado que deberá expedir la Brigada Militar en el caso de adquisición de la propiedad o cambio de explotador de aeronaves, es un requisito de índole legal como corresponde a la naturaleza de la norma que lo consagra (artículo transitorio 10 de la Constitución), por lo cual, en el aspecto puesto de relieve por el demandante, no contraría el citado precepto superior. Este se refiere a requisitos adicionales exigidos por los funcionarios o las autoridades públicas, más allá o a pesar de la ley. Pero si precisamente es una norma general de carácter permanente la que prevé el nuevo requisito -en este caso el certificado de la Brigada Militar como paso previo para la adquisición o cambio de explotador de aeronaves-, no se vulnera ni se elude sino que se desarrolla la garantía plasmada en la Carta Política.

Tampoco se viola con esta disposición el derecho al debido proceso en los términos en que lo pretende el demandante, por cuanto el artículo acusado sí prevé el procedimiento a seguir, al consagrar el “silencio administrativo positivo” cuando, en el inciso 2º prescribe que “vencido el término de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de expedición del certificado sin que la misma haya sido satisfecha o negada, se entenderá que ha operado el silencio administrativo positivo, y en consecuencia, que el peticionario no registra antecedentes”.

Se encuentra, en cambio, que la precitada norma es inconstitucional por otro motivo: desconoce francamente el artículo 248 de la Carta, a cuyo tenor “únicamente las condenas proferidas en sentencias judiciales en forma definitiva tienen la calidad de antecedentes penales y contravencionales en todos los órdenes legales”.

En efecto, el precepto legal aludido no señala en su primer inciso la materia a la cual habrá de referirse el certificado que expida la Brigada Militar como exigencia previa a la adquisición de la propiedad o el cambio de explotador de aeronaves, pero ese contenido aparece explícito en el segundo párrafo de la disposición cuando establece que el silencio administrativo positivo se entenderá referido a “...que el peticionario no registra antecedentes”. Si se considera que el común denominador, el sentido y los fines de las

normas aquí examinadas -tal como surge de la motivación invocada al expedirlas como medidas de Estado de Sitio, de las respectivas sentencias de la Corte Suprema de Justicia al verificar su constitucionalidad, de los antecedentes de su adopción como preceptiva legal permanente y de su contexto- no es otro que el de prevenir y contrarrestar las actividades propias del tráfico de estupefacientes, contempladas en nuestro ordenamiento como delictivas, habrá de concluirse con toda certeza que los “antecedentes” a los cuales se refiere la disposición demandada son de carácter típicamente penal o, cuando menos, contravencional. En uno y otro caso, no pueden reposar en los archivos de brigada o en los informes que posean las autoridades militares sino en sentencias judiciales definitivas.

Lo dicho lleva necesariamente a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo examinado.

No desconoce esta Corte, desde luego, que las autoridades pueden tener a su disposición informes sobre actividades posiblemente ilícitas que aun no han sido objeto de fallo judicial, respecto de las cuales es su obligación desplegar las acciones preventivas y policivas necesarias en orden a la protección de la vida, honra, bienes, derechos y libertades de las personas residentes en Colombia (artículo 2º C.N.) o en defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y el orden constitucional (artículo 217), dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones.

Lo contrario a la Constitución no es en tales casos la posesión de los informes sino su uso como antecedentes criminales sin sujeción al mandato del artículo 248 de la Carta.

Distinción entre normatividad excepcional y legislación permanente

Debe anotar la Corte que, como ya se advirtiera en otro acápite del presente fallo al definir lo relativo a competencia, los textos de las normas sometidas a examen corresponden exactamente a las disposiciones integrantes de decretos legislativos expedidos en uso de las facultades otorgadas al Presidente de la República por el antiguo artículo 121 de la Constitución, pues los ahora cuestionados se limitaron a adoptar aquellos como legislación permanente, y que, por tanto, fueron materia de revisión constitucional oficiosa por parte de la Corte Suprema de Justicia en desarrollo de la función que entonces ejercía. Así, el artículo 1º del Decreto 3667 de 1986 fue declarado exequible por sentencia número 12 del 26 de febrero de 1987, mientras que los artículos 5º, 6º y 12 del Decreto 262 de 1988 fueron

declarados exequibles mediante fallo No. 30 del 17 de marzo de 1988, en las dos ocasiones con ponencia del H. Magistrado Jairo Duque Pérez.

En efecto, al cambio experimentado por la estructura política básica -que de suyo tiende a propiciar, según la institución de la cual se trate, modificaciones y ajustes en la orientación de la jurisprudencia- ha de agregarse, en punto de los preceptos aquí cuestionados, la expresa consagración de reglas constitucionales nuevas como la extensión del debido proceso a toda actuación administrativa (artículo 29 C.N.), la presunción general de la buena fe (artículo 83 C.N.), la expresa prohibición de que aún en los estados de excepción sean investigados o juzgados los civiles por tribunales militares (artículo 231 C.N.), la prevalencia de los tratados internacionales sobre derechos humanos, la imposibilidad de suspender éstos en cualquier tiempo (artículos 93 y 214-2 C.N.) y la perentoria exclusión -en todos los órdenes legales- de los antecedentes penales y contravencionales provenientes de fuentes distintas a las sentencias judiciales definitivas (artículo 248 C.N.), entre otros preceptos. Todo ello a partir del ya apuntado contraste que a la vista del juez constitucional ofrece la mutación en normas permanentes y ordinarias de unas previsiones legales pensadas y proferidas para épocas de perturbación y sólo en esa perspectiva halladas exequibles, tal como lo corrobora la motivación de las mencionadas sentencias de la Corte Suprema de Justicia.

VI. DECISION

Por las razones expuestas la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, oído el concepto del Procurador General de la Nación,

R E S U E L V E:

Primero.- Declárase INEXEQUIBLE el artículo 1º del Decreto Legislativo 3667 de 1986, adoptado como legislación permanente por el 1º del Decreto 2270 de 1991.

Segundo.- Declárase INEXEQUIBLE el artículo 5º del Decreto Legislativo 262 de 1988, adoptado como legislación permanente por el Decreto 2270 de 1991.

Tercero.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 6º del Decreto Legislativo 262 de 1988, adoptado

como legislación permanente por el 2º del Decreto 2270 de 1991, salvo las expresiones “...con las consecuencias señaladas en el artículo anterior”, las cuales se declaran INEXEQUIBLES.

Cuarto.- Declárase INEXEQUIBLE el artículo 12 del Decreto Legislativo 262 de 1988, adoptado como legislación permanente por el 2º del Decreto 2270 de 1991.

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-007-93

COMPETENCIA POLICIVA (Aclaración de voto)

Los distintos medios de policía autorizados legalmente, con fines de prevención del delito y

de persecución del mismo, puedan llevar a que las autoridades de policía retengan medios de transporte en general cuando existan pruebas así sean éstas de naturaleza indiciaria, por el tiempo necesario, tiempo éste autorizado en la ley penal, para todo tipo de delitos que constituyen medidas, las últimas, necesarias e indispensables para la eficiente defensa social. Hay competencias policivas de naturaleza reglada, las cuales no se encuentran contrariadas en el presente fallo, pues de manera general la libertad para su correcto ejercicio requiere limitaciones policivas como las comentadas. La jurisprudencia nacional ha superado deficiencias de técnica en el legislador, cuando autoriza determinadas actuaciones de los servidores públicos de manera escueta, entendiendo que dichas actuaciones se encuentran amparadas en el marco de la legislación general sobre el derecho de petición, la vía gubernativa y las acciones judiciales correspondientes.

Con el debido respeto a la opinión mayoritaria de la Sala Plena de la Corte Constitucional, aclaramos voto en la anterior sentencia, haciendo uso de la posibilidad que me ofrece el artículo 14 del Decreto 2067 de 1991.

De acuerdo con las consideraciones del fallo en relación con el artículo 1o. del Decreto 2270 de 1991, de manera especial con la inconstitucionalidad declarada por el fallo, de la facultad otorgada por la norma a los comandantes de las unidades operativas, bases navales y aéreas, para disponer la suspensión de licencias y permisos de operación de acuerdo con indicios graves que posean provenientes de los organismos de inteligencia, sobre actividades de personas, aeronaves, vehículos marítimos y terrestres, y operación de aeródromos o pistas, puertos, muelles o terminales marítimos, fluviales y terrestres, vinculados al tráfico de estupefacientes, por desconocer el precepto acusado la garantía fundamental del debido proceso (art. 29), toda vez que la norma no previene sobre la obligación de que de inmediato se ponga el bien y las personas a disposición de la autoridad judicial competente para conocer de la sindicación; y que la dicha "suspensión" de las actividades o medios de transporte y las pistas y muelles necesarios para su uso constituyen una sanción que contraría derechos también fundamentales como la libertad de circulación y tránsito, ordinariamente ejercida con fines lícitos. Más aún la norma sin previa sindicación judicial, y sin las formalidades propias de cada proceso, autoriza de plano la suspensión de los derechos fundamentales antes citados.

Lo anterior no obsta para que los distintos medios de policía autorizados legalmente, con

fines de prevención del delito y de persecución del mismo, puedan llevar a que las autoridades de policía retengan medios de transporte en general cuando existan pruebas así sean éstas de naturaleza indiciaria, por el tiempo necesario, tiempo éste autorizado en la ley penal, para todo tipo de delitos, (legislación ordinaria o especial), que constituyen medidas, las últimas, necesarias e indispensables para la eficiente defensa social.

En el ejercicio normal de las competencias propias de las autoridades policivas a fin de organizar el óptimo uso de los medios de transporte terrestres, acuáticos o aéreos se encuentra la autorización de “pases”, permisos de circulación, matrículas de esos medios, la retención de los mismos, la señalización y el señalamiento de rutas, la prohibición del uso de los vehículos en general para fines ilícitos, competencias policivas de naturaleza reglada, las cuales no se encuentran contrariadas en el presente fallo, pues de manera general la libertad para su correcto ejercicio requiere limitaciones policivas como las comentadas.

Se anota además que en oportunidades la jurisprudencia nacional ha superado deficiencias de técnica en el legislador, cuando autoriza determinadas actuaciones de los servidores públicos de manera escueta, entendiéndose que dichas actuaciones se encuentran amparadas en el marco de la legislación general sobre el derecho de petición, la vía gubernativa y las acciones judiciales correspondientes. También aclaramos nuestro voto frente a la conclusión del fallo sobre la inconstitucionalidad del artículo 12 revisado, que nos parece excesivamente formalista, porque sin que deje de tener valor la expresión formal de la ley, sería aconsejable suponer su adecuada interpretación por la autoridad.

Fecha ut supra

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Magistrado

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-553 del 8 de octubre de 1992. Magistrado Ponente:

Doctor Jaime Sanin Greiffenstein.

2 C.S.J. Fallo de julio 22 de 1970. Magistrado Ponente: Dr. Eustargio Sarria. G.J. Tomo CXXXVII bis, No. 2338 bis, pág. 268.

4 C.S.J. Fallo de noviembre 18 de 1976. Magistrados Ponentes: Drs. José Gabriel de la Vega y alvaro Luna Gómez.

5 C.S.J. Sentencia No. 32 de mayo 17 de 1984. Magistrado Ponente: Dr. Manuel Gaona Cruz.

6 C.S.J. Sentencia de octubre 2 de 1981.

7 C.S.J. Sala Plena. Sentencia de mayo 10 de 1983. Magistrado Ponente: Dr. Manuel Gaona Cruz

8 Crf. Corte Constitucional. Sentencia No. T-460 del 15 de julio de 1992. Sala Tercera de Revisión.

9 Cfr. Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-534 del 24 de septiembre de 1992

10 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Fallo del 1º de octubre de 1992. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-501. Agosto 21 de 1992.