

UNIDAD NORMATIVA-Procedencia excepcional de integración

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes/ INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos ciertos

Los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada. Esta referencia muestra que en el presente caso algunos de los cargos formulados por la demandante no cumplen con los anteriores requisitos y específicamente no son ciertos porque no recaen sobre el contenido normativo de la disposición demandada. En efecto, a juicio de la actora el inciso final del artículo 148 de la Ley 734 de 2002 es inconstitucional porque permite a la Procuraduría General de la Nación practicar ciertas pruebas que de conformidad con diversos preceptos constitucionales tienen reserva judicial, como la interceptación de correspondencia y de las comunicaciones privadas y adicionalmente permite al Procurador “emitir órdenes de carácter judicial para que se reduzca a prisión o arresto, se detenga o registre el domicilio”. De la lectura del inciso demandado resulta claro que este confiere atribuciones jurisdiccionales al Procurador General de la Nación para dictar las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas en el trámite procesal, entonces, del enunciado demandado no se derivan los contenidos normativos acusados por el demandante.

COSA JUZGADA MATERIAL-Concepto

COSA JUZGADA MATERIAL-Elementos para determinarla

COSA JUZGADA MATERIAL-Efectos respecto de exequibilidad o inexecuibilidad

COSA JUZGADA MATERIAL-Respeto del precedente

PRECEDENTE EN COSA JUZGADA MATERIAL-Casos en que juez constitucional puede apartarse

La cosa juzgada material no puede ser entendida como una petrificación de la jurisprudencia sino como un mecanismo que busca asegurar el respeto al precedente, pues lo contrario podría provocar inaceptables injusticias. Por lo tanto cuando existan razones de peso que motiven un cambio jurisprudencial –como por ejemplo un nuevo contexto fáctico o normativo- la Corte Constitucional puede apartarse de los argumentos esgrimidos en decisiones previas, e incluso también puede llegar a la misma decisión adoptada en el fallo anterior pero por razones adicionales o heterogéneas. Esto lleva a que el juez constitucional deba evaluar en cada caso concreto las disposiciones demandadas, en aquellos eventos en que textos idénticos hayan sido objeto de un pronunciamiento de exequibilidad. Así pues, si una nueva ley reproduce enunciados o contenidos normativos ya estudiados por esta Corporación y es acusada, no podrá acudirse de manera automática los efectos de la figura de la cosa juzgada material para resolver los cargos formulados. La constitucionalidad de una disposición no depende solamente de su tenor literal sino también del contexto jurídico en el cual se inserta, al igual que de las circunstancias fácticas que rodean la aplicación de la norma.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Funciones jurisdiccionales

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Funciones de policía judicial

PRECEDENTE EN FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Acatamiento

El enunciado demandado, aunque hace parte de un cuerpo normativo diferente, el nuevo Código Disciplinario Único –Ley 734 de 2002-, y presenta una redacción ligeramente distinta, es expresión del mismo contenido normativo. Confrontados el texto que fue objeto en el pasado de control constitucional y el precepto examinado en la demanda de la referencia, la Sala Plena encuentra que regulan la misma materia, pues hacen referencia a las atribuciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación. En la sentencia C-244 de 1996 la Corte Constitucional examinó si la disposición acusada era contraria los artículos 113, 116 y

117 de la Constitución, pues sostuvo el demandante, en aquella oportunidad, que la atribución de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, rebasaba el ámbito de las facultades de policía judicial, pues el órgano de control no hacía parte de la rama judicial del poder público ni era en strictu sensu una autoridad administrativa a la cual se le pudieran conferir funciones jurisdiccionales de conformidad con el inciso tercero del artículo 116 constitucional, es decir los cargos eran idénticos a los examinados en esta ocasión. Por otra parte que, la expedición del Acto Legislativo 03 de 2002 no modificó las atribuciones de policía judicial que el artículo 277 constitucional confiere a la Procuraduría General de la Nación razón por la cual no se ha producido un cambio del contexto normativo constitucional que justifique apartarse del precedente sentado por esta Corporación en la sentencia C-244 de 1996. En consecuencia, no cabe duda que los criterios expuestos en la sentencia antes citada resuelven plenamente los problemas jurídicos planteados en la demanda que ahora estudia la Corte, por lo que la Sala Plena, respetando el precedente en la materia, procede a reiterar su jurisprudencia y a declarar la exequibilidad del inciso final del artículo 148 de la Ley 734 de 2002.

Referencia: expediente D-5692

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 148 (parcial) de la Ley 734 de 2002 “por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

Demandante: Liliana Medina Silva

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

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 consagrada en el artículo 241 de la

Constitución Política, la ciudadana Liliana Medina Silva demanda algunos apartes del artículo 148 de la Ley 734 de 2002 “por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. DISPOSICIÓN DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002 y se subraya el enunciado normativo acusado.

LEY 734 DE 2002

(febrero 5)

Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002

Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

ARTÍCULO 148. ATRIBUCIONES DE POLICÍA JUDICIAL. De conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 277 de la Constitución Política, para el cumplimiento de sus funciones, la Procuraduría General de la Nación tiene atribuciones de policía judicial. En desarrollo de esta facultad, el Procurador General y el Director Nacional de Investigaciones Especiales podrán proferir las decisiones correspondientes.

El Procurador General de la Nación podrá delegar en cualquier funcionario de la Procuraduría, en casos especiales, el ejercicio de atribuciones de policía judicial, así como la facultad de interponer las acciones que considere necesarias. Quien hubiere sido delegado podrá proferir las decisiones que se requieran para el aseguramiento y la práctica de pruebas dentro del proceso disciplinario.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, para efecto del

ejercicio de las funciones de Policía Judicial establecidas en el inciso final del artículo 277, el Procurador General de la Nación tendrá atribuciones jurisdiccionales, en desarrollo de las cuales podrá dictar las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas en el trámite procesal.

III. LA DEMANDA

Estima la ciudadana demandante que el inciso acusado vulnera los artículos 116, 113, 15, 28 y 29 de la Constitución Política. Las razones que fundamentan los cargos formulados se exponen a continuación.

Respecto de la supuesta vulneración del artículo 116 de la Constitución Política sostiene la ciudadana demandante que este precepto constitucional autoriza al legislador a conferir excepcionalmente función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas y, por lo tanto, al no tratarse el Procurador General de la Nación de una autoridad de dicha índole el legislador no podía otorgarle atribuciones jurisdiccionales. En otras palabras la demandante considera que el enunciado acusado vulnera el artículo 116 de la Constitución por conferirle atribuciones jurisdiccionales al supremo director del Ministerio Público, quien no es una autoridad administrativa.

En lo que hace referencia a la supuesta transgresión del artículo 113 constitucional, la demandante argumenta que de conformidad con el principio de separación de poderes, consagrado por dicha disposición constitucional, la función jurisdiccional es exclusiva de la rama judicial del poder público, por lo tanto la ley no puede conferirle atribuciones jurisdiccionales a quien no hace parte de dicha rama -como es el caso del Procurador General de la Nación-.

Sostiene además que el enunciado acusado autoriza al Procurador General de la Nación a interceptar o registrar la correspondencia y otras formas de comunicación privadas, pruebas que de conformidad con el artículo 15 de la Constitución Política requieren orden judicial expedida con las formalidades establecidas por la ley.

En el mismo sentido considera que el inciso demandado vulnera el artículo 28 constitucional porque autoriza al Procurador General de la Nación a “emitir órdenes de carácter judicial para que se reduzca a prisión o arresto, se detenga o registre el domicilio”, atribuciones que

de conformidad con el citado precepto constitucional tiene estricta reserva judicial.

Finalmente sostiene que el precepto demandado podría vulnerar el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 constitucional, porque la atribución ilimitada del Procurador General de la Nación de interceptar comunicaciones privadas, ordenar su registro, reducir a prisión o arresto o registrar el domicilio de las personas residentes en Colombia, no estaría sujeta a las formalidades y requerimientos que la ley establece cuando tales competencias son ejercidas por las autoridades judiciales.

IV. IntervenciOnES OFICIALES

1. Intervención de la Defensoría del Pueblo

La ciudadana Karin Irina Kuhfeldt Salazar en representación de la Defensoría del Pueblo solicita que se declare exequible la expresión acusada. A juicio de la interviniente el inciso tercero del artículo 148 de la Ley 734 de 2002 reproduce el contenido normativo del artículo 135 de la Ley 200 de 1995, disposición declarada exequible en la sentencia C-244 de 1995, razón por la cual se produce el fenómeno de la cosa juzgada material, y la Corte Constitucional debe estarse a lo resuelto en el anterior pronunciamiento. Al margen de la anterior apreciación afirma que en todo caso el precepto acusado no contraviene la Constitución porque se limita a desarrollar el inciso final del artículo 277 de la Carta Política, el cual asigna funciones de policía judicial a la Procuraduría General de la Nación. Por último, estima que la actora hace una interpretación errada del enunciado demandado, pues en ningún caso este órgano de control puede reducir a prisión o arresto a los investigados porque las facultades de policía judicial están limitadas al aseguramiento y a la práctica de pruebas.

2- Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El ciudadano Fernando Gómez Mejía en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, defiende la constitucionalidad del inciso demandado.

Señala el interviniente que la Corte Constitucional se había pronunciado en la sentencia C-244 de 1996 respecto de un enunciado normativo similar al demandado y lo había encontrado ajustado a la Constitución. Cita algunos apartes de la parte motiva de la

sentencia en cuestión, en los cuales se afirma que si bien la Procuraduría es un órgano de control tiene funciones de carácter administrativo y por lo tanto le pueden ser conferidas atribuciones jurisdiccionales de conformidad con el artículo 116 constitucional. Sostiene además que el inciso demandado en ningún caso podría vulnerar derechos fundamentales porque el artículo 149 del Código Disciplinario Único establece que el ejercicio de las atribuciones de policía judicial estará sujeto al estricto respeto de las garantías constitucionales y legales.

3- Intervención de la Policía Nacional

Vencido el término de fijación en lista, intervino de manera extemporánea el ciudadano Alfonso Quintero García en representación de la Policía Nacional en defensa de constitucionalidad de la disposición impugnada. Sostuvo el ciudadano interviniente que la Corte Constitucional debía estarse a lo resuelto en la sentencia C-244 de 1996, porque en virtud de la identidad normativa del inciso demandado en esta oportunidad con el artículo 135 de la Ley 200 de 1995, opera el fenómeno de cosa juzgada material.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA.

1. Intervención de la Universidad del Rosario

En respuesta a la invitación formulada por esta Corporación y una vez vencido el término de fijación en lista, el ciudadano Alejandro Vanegas Franco presentó escrito mediante el cual se opone a las peticiones de la demanda de inconstitucionalidad. A su juicio sobre la disposición acusada se produjo el fenómeno de cosa juzgada material, en virtud de la expedición de sentencia C-244 de 1996 y la Corte debe estarse a lo resuelto en aquella oportunidad.

2- Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

De manera extemporánea, la ciudadana Ángela María Buitrago Ruiz intervino en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal para solicitar la declaratoria de inexecutable del inciso demandado. A juicio de la interviniente no procede la declaratoria de cosa juzgada material respecto de la sentencia C-244 de 1996 porque el contexto constitucional y legislativo es diferente, razón por la cual la Corte Constitucional debe pronunciarse de fondo sobre los cargos planteados. Afirma además que la Procuraduría

General de la Nación no es una autoridad administrativa, motivo por el cual no le pueden ser atribuidas funciones jurisdiccionales de conformidad con lo establecido en el artículo 116 constitucional, pues la excepción establecida en dicho precepto debe ser interpretada de manera restrictiva, es decir, referida exclusivamente a autoridades de esta naturaleza. Considera además que el artículo 277 de la Carta confiere atribuciones de policía judicial a la Procuraduría las cuales se diferencia de las funciones jurisdiccionales, por lo tanto el inciso acusado desborda las facultades constitucionales del órgano de control.

3- Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

Vencido el término de fijación en lista, el ciudadano Gustavo Gallón Giraldo intervino en representación de la Comisión Colombiana de Juristas, en respuesta a la invitación formulada por la Corte Constitucional. Sostiene el interviniente que si bien hay un pronunciamiento previo sobre la materia, la sentencia C-244 de 1996, el precedente sentado en esa ocasión debe ser revisado y ajustado en lo que hace referencia a los medios de prueba en el proceso disciplinario, pues ciertas pruebas que limitan derechos fundamentales, tales como la interceptación de comunicaciones, los allanamientos y el registro de domicilios tienen reserva judicial y por lo tanto deben ser ordenadas por autoridades jurisdiccionales y no podrán ser practicadas por la Procuraduría. Respecto del cargo formulado por el actor en el sentido que la disposición acusada permite la privación de la libertad de los investigados, sostiene el interviniente que esta acusación es infundada porque este tipo de medidas no puede adoptarse en un proceso disciplinario, materia a la que se refiere el inciso demandado, y adicionalmente no constituyen un medio probatorio.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales, mediante concepto No. 3872, recibido el trece (13) de julio de 2005, solicita que la Corte Constitucional declare exequible el enunciado normativo demandado.

Opina el Ministerio Público, al igual que numerosos intervinientes dentro del presente proceso, que esta Corporación debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-244 de 1996, pues se produjo el fenómeno de cosa juzgada material debido a la identidad de los contenidos normativos de la disposición objeto de estudio en aquella ocasión (el artículo 135 de la Ley 200 de 1995) y el precepto examinado en esta decisión (el inciso tercero del

artículo 148 de la Ley 734 de 2002).

Considera la Vista Fiscal que desde la fecha en que fue proferida la sentencia C-244 de 1996, el texto de la Constitución Política no ha sufrido alteraciones sustanciales en la materia, de manera tal que pudiera entenderse que ha desaparecido el fundamento constitucional de las atribuciones de policía judicial en cabeza de la Procuraduría General de la Nación. Afirma que la expedición del Acto Legislativo 03 de 2002 no introduce cambios significativos en la materia pues el numeral 8 del artículo 250 de la Carta (modificado por el artículo 2 de la citada reforma constitucional) en todo caso prevé que otros organismos, distintos de la Policía Nacional, podrán ejercer funciones de policía judicial.

Adicionalmente, sostiene el Procurador que un estudio sistemático del Acto Legislativo 03 de 2002 lleva a concluir la especificidad de la regulación de la policía judicial introducida por la reforma constitucional, la cual se circunscribe al ámbito penal y no guarda relación con el derecho disciplinario ni con las disposiciones que regulan las atribuciones de la Procuraduría General de la Nación.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

El asunto bajo revisión

2. Considera la actora que el inciso final del artículo 148 de la Ley 734 de 2002 es contrario a la Constitución porque le otorga facultades jurisdiccionales a un ente –la Procuraduría General de la Nación– que no es una autoridad administrativa ni hace parte del poder judicial, además le permite al órgano de control practicar pruebas que, de conformidad con distintos preceptos constitucionales, tienen reserva judicial tales como la interceptación de comunicaciones, los registros y allanamientos; al igual que emitir órdenes de carácter judicial para que se reduzca a prisión o arresto a los sujetos investigados disciplinariamente.

La mayoría de los intervinientes solicitan a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la sentencia C-244 de 1996, mediante la cual se declaró la exequibilidad del artículo 135 de la

Ley 200 de 1995, disposición que tenía un contenido normativo muy similar al enunciado demandado en esta oportunidad. Por otra parte la Defensoría del Pueblo señala que los cargos formulados por la actora no reúnen los requisitos reiteradamente señalados por la jurisprudencia constitucional, pues por una parte no se derivan directamente de la disposición acusada y adicionalmente no son una interpretación plausible del precepto demandado.

Por esa razón antes de abordar el examen de constitucionalidad del inciso tercero de la Ley 734 de 2002, esta Corporación deberá pronunciarse sobre la existencia de cosa juzgada material y la pertinencia y oportunidad de los cargos formulados por la demandante.

La existencia de cosa juzgada material respecto de la sentencia C-244 de 1996

La jurisprudencia constitucional ha distinguido entre distintas categorías conceptuales que delimitan el alcance de la cosa juzgada constitucional, en aras de garantizar tanto el objetivo de seguridad jurídica que tiene la cosa juzgada como las garantías ciudadanas propias del proceso de constitucionalidad, al igual que las necesidades de cambio y evolución del ordenamiento jurídico¹.

Una de estas modalidades es la cosa juzgada material, cuyo alcance ha intentado precisar la jurisprudencia de esta Corporación en reiteradas oportunidades. Así, por ejemplo, se ha sostenido que esta figura tiene lugar cuando la norma acusada tiene un contenido normativo idéntico al de otra disposición sobre la cual esta Corporación previamente emitió una decisión, por lo que “los argumentos jurídicos que sirvieron de fundamento para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de éste serían totalmente aplicables a aquélla y la decisión que habría de adoptarse sería la misma que se tomó en la sentencia anterior.”²

No obstante, en otras oportunidades la Corte Constitucional ha rechazado que esta figura se predique de preceptos idénticos a otros previamente encontrados constitucionales, puesto que ha vinculado los efectos de la cosa juzgada materia a la declaración de inexecutable. Así, por ejemplo, en la sentencia C-228 de 2002 sostuvo:

“[P]ara determinar si se esta en presencia del fenómeno de la cosa juzgada material, es preciso examinar cuatro elementos:

2. Que la disposición demandada se refiera al mismo sentido normativo excluido del ordenamiento jurídico, esto es, que lo reproduzca ya que el contenido material del texto demandado es igual a aquel que fue declarado inexecutable. Dicha identidad se aprecia teniendo en cuenta tanto la redacción de los artículos como el contexto dentro del cual se ubica la disposición demandada, de tal forma que si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción.³

3. Que el texto de referencia anteriormente juzgado con el cual se compara la “reproducción” haya sido declarado inconstitucional por “razones de fondo”, lo cual significa que la ratio decidendi de la inexecutableidad no debe haber reposado en un vicio de forma.

1. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en el juicio previo de la Corte en el cual se declaró la inexecutableidad.

Cuando estos cuatro elementos se presentan, se está ante el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material y, en consecuencia, la norma reproducida, también debe ser declarada inexecutable por la violación del mandato dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política, pues éste limita la competencia del legislador para expedir la norma ya declarada contraria a la Carta Fundamental” 4.

En todo caso, la jurisprudencia constitucional siempre ha sido constante en vincular la cosa juzgada material al concepto de precedente, específicamente con la obligación en cabeza del juez constitucional de ser consistente con sus decisiones previas, deber que no deriva no sólo de elementales consideraciones de seguridad jurídica -pues las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles- sino también del respeto al principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez. (...) Por ello la Corte debe ser muy consistente y cuidadosa en el respeto de los criterios jurisprudenciales que han servido de base (ratio decidendi) de sus precedentes decisiones⁵. Empero, la cosa juzgada material no puede ser entendida como una petrificación de la jurisprudencia sino como un mecanismo que busca asegurar el respeto al precedente, pues lo contrario podría provocar inaceptables injusticias⁶. Por lo tanto cuando existan razones de peso que motiven un cambio jurisprudencial -como por ejemplo un nuevo contexto fáctico o normativo⁷- la Corte Constitucional puede apartarse de los argumentos esgrimidos en

decisiones previas⁸, e incluso también puede llegar a la misma decisión adoptada en el fallo anterior pero por razones adicionales o heterogéneas⁹.

Esto lleva a que el juez constitucional deba evaluar en cada caso concreto las disposiciones demandadas, en aquellos eventos en que textos idénticos hayan sido objeto de un pronunciamiento de exequibilidad. Así pues, si una nueva ley reproduce enunciados o contenidos normativos ya estudiados por esta Corporación y es acusada, no podrá acudirse de manera automática los efectos de la figura de la cosa juzgada material para resolver los cargos formulados. Como antes se dijo, la constitucionalidad de una disposición no depende solamente de su tenor literal sino también del contexto jurídico en el cual se inserta, al igual que de las circunstancias fácticas que rodean la aplicación de la norma.

En conclusión, la identidad entre un enunciado o un contenido normativo declarado previamente exequible y otro reproducido en un nuevo cuerpo normativo, no puede ser el argumento concluyente para negarse a examinar el nuevo precepto por haberse producido la cosa juzgada material. Por las anteriores razones, en el caso concreto, esta Corporación debe abordar el estudio del precedente constitucional sentado en la sentencia C-244 de 1996 y de los motivos que llevaron a declarar exequible el artículo 135 de la Ley 200 de 1995 para decidir si conservan su vigencia frente a la nueva disposición demandada, análisis que se hará en un acápite posterior de esta decisión.

Inhibición frente a algunos de los cargos formulados por la actora

El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 consigna los requisitos que debe contener toda demanda de inexequibilidad, uno de los cuales es el registrado en el numeral tercero de la citada disposición, a saber: el señalamiento de las razones por las cuales las normas constitucionales invocadas se estiman violadas. La Corte Constitucional se pronunciado de manera reiterada sobre esta exigencia, en el sentido de advertir que, si bien es cierto la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y debe prevalecer la informalidad¹⁰, deben existir requisitos y contenidos mínimos que permitan a este Tribunal la realización satisfactoria del estudio de constitucionalidad, es decir, el líbelo acusatorio debe ser susceptible de generar una verdadera controversia constitucional.

La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y

ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes¹¹. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

Esta referencia muestra que en el presente caso algunos de los cargos formulados por la demandante no cumplen con los anteriores requisitos y específicamente no son ciertas porque no recaen sobre el contenido normativo de la disposición demandada. En efecto, a juicio de la actora el inciso final del artículo 148 de la Ley 734 de 2002 es inconstitucional porque permite a la Procuraduría General de la Nación practicar ciertas pruebas que de conformidad con diversos preceptos constitucionales tienen reserva judicial, como la interceptación de correspondencia y de las comunicaciones privadas y adicionalmente permite al Procurador “emitir órdenes de carácter judicial para que se reduzca a prisión o arresto, se detenga o registre el domicilio”.

De la lectura del inciso demandado resulta claro que este confiere atribuciones jurisdiccionales al Procurador General de la Nación para dictar las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas en el trámite procesal, entonces, del enunciado demandado no se derivan los contenidos normativos acusados por el demandante, cuales son la práctica de pruebas tales como el allanamiento, el registro o la interceptación de comunicaciones o la posibilidad de dictar providencias judiciales que priven de la libertad personal a los sujetos investigados disciplinariamente por parte del Procurador General de la Nación.

Por otra parte de la lectura sistemática de la Ley 734 de 2002 se desprende que la disposición que regula los medios probatorios al interior de la actuación procesal disciplinaria es el artículo 130 del citado estatuto, disposición que no fue demandada en este proceso. Podría argumentarse que cabe la posibilidad que la Corte Constitucional integre la unidad normativa del inciso acusado con el artículo 130 del Código Disciplinario Único¹², con el

propósito de estudiar la totalidad de los cargos formulados por la demandante, no obstante la jurisprudencia constitucional ha reiterado que esa potestad es excepcional en virtud del carácter participativo del proceso constitucional, con el propósito de permitir el más amplio debate ciudadano sobre las disposiciones examinadas por la Corporación¹³.

Adicionalmente la demanda no cuestiona la constitucionalidad del precepto demandado a la luz de las modificaciones introducidas al texto constitucional por el Acto Legislativo 03 de 2002, el cual como es sabido transformó sustancialmente las competencias de la Fiscalía General de la Nación algunas de ellas relacionadas con el ejercicio de las funciones de policía judicial, por lo tanto la actora no plantea cargos referidos a la introducción de un nuevo contexto normativo constitucional.

Por las anteriores razones esta Corporación se declarará inhibida respecto de los cargos formulados por la supuesta infracción de los artículos 16, 28 y 29 constitucionales.

Reiteración de jurisprudencia en relación con los restantes cargos invocados en la demanda.

Como antes se consignó, esta Corporación se había pronunciado sobre una disposición de la Ley 200 de 1995 que tenía un contenido normativo idéntico al inciso actualmente objeto de estudio. En efecto, en la sentencia C-244 de 1996 la Corte declaró la exequibilidad del artículo 135 del anterior Código Disciplinario cuyo tenor era el siguiente:

“Artículo 135. Funciones Jurisdiccionales del Procurador General de la Nación. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, para efectos del ejercicio de las funciones de Policía Judicial establecida en el inciso final del artículo 277 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación tendrá atribuciones jurisdiccionales, en desarrollo de las cuales podrá dictar las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas, en la indagación preliminar como en la investigación disciplinaria que adelanten los funcionarios competentes de la Procuraduría General de la Nación.”

El enunciado ahora demandado, aunque hace parte de un cuerpo normativo diferente, el nuevo Código Disciplinario Único -Ley 734 de 2002-, y presenta una redacción ligeramente distinta, es expresión del mismo contenido normativo. Confrontados el texto que fue objeto en el pasado de control constitucional y el precepto examinado en la demanda de la

referencia, la Sala Plena encuentra que regulan la misma materia, pues hacen referencia a las atribuciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación.

En la sentencia C-244 de 1996 la Corte Constitucional examinó si la disposición acusada era contraria los artículos 113, 116 y 117 de la Constitución, pues sostuvo el demandante, en aquella oportunidad, que la atribución de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, rebasaba el ámbito de las facultades de policía judicial, pues el órgano de control no hacía parte de la rama judicial del poder público ni era en strictu sensu una autoridad administrativa a la cual se le pudieran conferir funciones jurisdiccionales de conformidad con el inciso tercero del artículo 116 constitucional, es decir los cargos eran idénticos a los examinados en esta ocasión. En consecuencia, se pasará a estudiar las razones esgrimidas por esta Corporación, en la oportunidad anterior, para declarar la disposición acusada ajustada a la Constitución.

Sostuvo la Corte en esa oportunidad que la misma Constitución era la norma que “otorga a la Procuraduría General de la Nación, esto es, al Procurador General y a sus agentes y delegados, la facultad de ejercer funciones de Policía Judicial. Las que, según la norma impugnada, se dirigen exclusivamente a dictar las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas, tanto en la etapa de indagación preliminar como durante la investigación disciplinaria”.

Luego hace un recuento de las funciones que judicialmente cumple la policía judicial en materia penal, referidas principalmente a la práctica de pruebas y concluye que “...como para el aseguramiento de pruebas en procesos disciplinarios, se podrían cumplir actos como el registro de correspondencia, la interceptación de teléfonos, la vigilancia electrónica, etc, los cuales están íntimamente relacionados con la restricción de ciertos derechos fundamentales, es indispensable que sean ordenados por autoridad judicial; de ahí que se le haya atribuido a la Procuraduría, en la norma que es objeto de acusación, funciones jurisdiccionales, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 116 del Estatuto Superior que prescribe: “Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”. Requisitos que se cumplen en el caso que se examina, pues la Procuraduría General de la Nación, a pesar de ser un organismo de control, independiente y autónomo, es de carácter administrativo, y se le atribuyen funciones

jurisdiccionales para un asunto concreto, como es la expedición de las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas, en la indagación preliminar al igual que en la investigación disciplinaria”.

Finalmente en la misma decisión se advierte al Procurador General de la Nación y los demás funcionarios de esa entidad, que en el ejercicio de las funciones a que alude la norma demandada, deben respetar y garantizar los derechos fundamentales de las personas involucradas en los procesos disciplinarios, haciendo uso de las funciones de policía judicial única y exclusivamente en casos absolutamente necesarios, para asegurar o practicar las pruebas. La arbitrariedad y el mal uso, por parte de tales funcionarios, de dichas atribuciones les acarrearán las sanciones penales y disciplinarias establecidas para estos casos.

Atendiendo las consideraciones anteriores, declaró exequible en su integridad el artículo 135 del Código Disciplinario Único.

Cabe señalar por otra parte que, como bien señala el Ministerio Público, la expedición del Acto Legislativo 03 de 2002 no modificó las atribuciones de policía judicial que el artículo 277 constitucional confiere a la Procuraduría General de la Nación razón por la cual no se ha producido un cambio del contexto normativo constitucional que justifique apartarse del precedente sentado por esta Corporación en la sentencia C-244 de 1996.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-244 de 1996 y en consecuencia declarar EXEQUIBLE el inciso final del artículo 148 de la Ley 734 de 2002.

SEGUNDO. INHIBIRSE para pronunciarse sobre los cargos presentados por violación de los artículos 16, 28 y 29 de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte

Constitucional y archívese el expediente.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

Magistrado CON SALVAMENTO DE VOTO

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-1121 DE 2005 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Funciones jurisdiccionales (Salvamento de voto)

REF.: Expediente D-5692

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, por la siguiente razón de fondo:

Considero que la asignación de atribuciones jurisdiccionales al Procurador General de la Nación es inconstitucional, pues la policía judicial no puede ser habilitada para dar órdenes a un juez, dictando providencias sobre el aseguramiento y práctica de pruebas en un proceso judicial. Por ello, no estoy de acuerdo con el precedente jurisprudencial que se propone ratificar (sentencia C-244/96).

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Ver las sentencias C-774 de 2001 y C-228 de 2002.

2 Auto 027 A de 1998, reiterado en las sentencias C-774 de 2001 y C-783 de 2004.

3 Ver entre otras las sentencias C-427 de 1996. MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte señaló que el fenómeno de la cosa juzgada material se da cuando se trata, no de una norma cuyo texto normativo es exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino cuando los contenidos normativos son iguales.

4 Sentencia C-228 de 2002.

5 Sentencia C-447 de 1997.

6 Ibídem.

7 Se trata del concepto de “Constitución viviente” que ha sido empleado en la jurisprudencia constitucional. Así, en la sentencia C-774 de 2001 sostuvo este Tribunal:

“ No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta la especial naturaleza de la cosa juzgada constitucional, es necesario advertir, que de manera excepcional, resulta posible que el juez constitucional se pronuncie de fondo sobre normas que habían sido objeto de decisión de exequibilidad previa. El carácter dinámico de la Constitución, que resulta de su permanente tensión con la realidad, puede conducir a que en determinados casos resulte imperativo que el juez constitucional deba modificar su interpretación de los principios jurídicos para ajustarlos a las necesidades concretas de la vida colectiva – aún cuando no haya habido cambios formales en el texto fundamental -, lo que incide necesariamente en el juicio de constitucionalidad de las normas jurídicas. El concepto de “Constitución viviente” puede significar que en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, – que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades -, un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma. En estos casos, no se puede considerar que el fallo vulnera la cosa juzgada, ya que el nuevo análisis parte de un marco o perspectiva distinta, que en lugar de ser contradictorio conduce a precisar los valores y principios constitucionales y permiten aclarar o complementar el alcance y sentido de una institución jurídica”.

8 Un ejemplo lo constituye la sentencia C-228 de 2002, en la cual la Corte Constitucional decidió apartarse del precedente sentado en la sentencia C-293 de 1995 al estudiar la constitucionalidad de unas disposiciones del código de Procedimiento Penal que limitaban el papel de la parte civil en el proceso penal.

9 En el mismo sentido en la sentencia C-311 de 2002 sostuvo esta Corporación:

“El fallo anterior constituye un precedente respecto del cual la Corte tiene diversas opciones,

ya que no queda absolutamente autovinculada por sus sentencias de exequibilidad. La primera, es seguir el precedente, en virtud del valor de la preservación de la consistencia judicial, de la estabilidad del derecho, de la seguridad jurídica, del principio de la confianza legítima y de otros valores, principios o derechos protegidos por la Constitución y ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte. En esta primera opción la Corte decide seguir la ratio decidendi anterior, mantener la conclusión que de ella se deriva, estarse a lo resuelto y, además, declarar exequible la norma demandada. Otra alternativa es apartarse del precedente, esgrimiendo razones poderosas para ello que respondan a los criterios que también ha señalado la Corte en su jurisprudencia, para evitar la petrificación del derecho y la continuidad de eventuales errores. También puede la Corte llegar a la misma conclusión de su fallo anterior pero por razones adicionales o diversas. En conclusión, los efectos de la cosa juzgada material de un fallo de exequibilidad son específicos y no se asimilan a los del derecho procesal general. Se inscriben dentro de la doctrina sobre precedentes judiciales en un sistema de tradición romano germánica, son los propios del proceso constitucional y responden a la interpretación de una Constitución viviente.

10 Cfr. Corte Constitucional, Auto del 29 de julio de 1997, expediente D-1718.

12 El tenor de dicho artículo es el siguiente:

ARTÍCULO 130. MEDIOS DE PRUEBA. Son medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección o visita especial, y los documentos, los cuales se practicarán conforme a las normas del Código de Procedimiento Penal en cuanto sean compatibles con la naturaleza y reglas del derecho disciplinario.

Los indicios se tendrán en cuenta al momento de apreciar las pruebas, siguiendo los principios de la sana crítica.

Los medios de prueba no previstos en esta ley se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.

13 Sentencia C-221 de 1997.