

C-131-94

Sentencia No. C-131/94

COSA JUZGADA

COMISION ESPECIAL LEGISLATIVA-Facultades

La Comisión improbo algunas expresiones, en unos casos por ser contrarias a la Constitución de 1991, en otros, por ser innecesarias o excesivamente vagas. Estas decisiones encuentran pleno respaldo en el artículo 8º transitorio de la CP, que otorgó plenas facultades a la Comisión para aprobar o improbar los proyectos de decreto sometidos a su consideración por el Gobierno Nacional. Una interpretación como la prolijada en la demanda implicaría admitir que las competencias de la Comisión, instituida por el Constituyente como órgano constitucional de carácter transitorio - artículo 6º transitorio de la CP -, se limitaban a dar una nueva denominación a los antiguos decretos de estado de sitio, haciendo abstracción de las nuevas circunstancias normativas y sociales a las cuales aquellos decretos se habrían de conformar. En suma, el cargo parte de dos presupuestos equivocados: el carácter no deliberante de la Comisión Especial y el alcance de sus competencias que, a juicio de esta Corte, si permitía una improbación parcial.

REF: Demanda Nº D-337

Actor: Juan Carlos Arias Duque

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º (parcial) del Decreto 2266 de 1991, por el cual se adoptan como legislación permanente los artículos 14, 15, 17, 19 y 24 del Decreto 180 de 1988

Facultades de la Comisión Especial

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Marzo diecisiete (17) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Aprobado por Acta N° 18

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Jorge Arango Mejía y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso ordinario de constitucionalidad contra los artículos 14, 15, 17, 19 y 24 del Decreto 180 de 1988, adoptados como legislación permanente por el artículo 4º del Decreto 2266 de 1991.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El tenor literal de los artículos acusados es el siguiente:

DECRETO NUMERO 2266 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 República de Colombia, en ejercicio de la atribución conferida por el artículo transitorio 8º de la Constitución Política, y

C O N S I D E R A N D O :

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;

D E C R E T A :

...

ARTICULO 4º Adóptanse como legislación permanente las siguientes disposiciones del Decreto legislativo 180 de 1988:

...

ARTICULO 14. Corrupción de alimentos y medicinas. El que envenene, contamine o altere producto o sustancia alimenticia o medicinal con fines terroristas, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales.

ARTICULO 15. Instrucción y entrenamiento. El que organice, instruya, entrene o equipe a personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares o terroristas, o las contrate con fines terroristas, incurrirá en prisión de ocho (8) a catorce (14) años y multa de quince (15) a sesenta (60) salarios mínimos mensuales.

Cuando la instrucción o entrenamiento se refiera a la fabricación o uso de armas de fuego, explosivos, sustancias inflamables, asfixiantes, tóxicas o corrosivas, o se realice con mercenarios, las penas se aumentarán de una tercera parte a la mitad.

...

ARTICULO 17. Administración de recursos. El que administre dinero o bienes relacionados con terroristas, incurrirá en prisión de diez (10) a veinte (20) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos mensuales.

...

ARTICULO 19. Utilización ilegal de uniformes e insignias. El que sin permiso de autoridad competente importe, fabrique, transporte, almacene, distribuya, compre, venda, suministre, sustraiga, porte o utilice prendas para la fabricación de uniformes de campaña, insignias o medios de identificación, de uso privativo de la fuerza pública o de los organismos de

seguridad del Estado, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años, multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales y en el decomiso de dichos elementos.

...

ARTICULO 24. Torturas. El que someta a otra persona a tortura física o síquica, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años, siempre que el hecho no constituya delito sancionado con pena mayor.

## II. ANTECEDENTES

1. El Presidente de la República, por conducto de su Ministro de Gobierno, presentó a consideración de la Comisión Especial, creada por el artículo 6º transitorio de la CP, el proyecto del Decreto 2266 de 1991, en ejercicio de la atribución a él conferida por el artículo 8º transitorio de la CP. La Comisión Especial no improbo dicho proyecto de decreto, razón por la cual, el Presidente de la República lo sancionó y promulgó el 4 de octubre de 1991 en el Diario Oficial N° 40.078.

2. El ciudadano Juan Carlos Arias Duque presentó demanda de inconstitucionalidad ante esta Corporación contra de los artículos 14, 15, 17, 19 y 24 del Decreto 180 de 1988, adoptados como legislación permanente mediante el artículo 4º del Decreto 2266 de 1991, por considerar que en la forma en que se adoptaron vulneran el preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 29, 6º y 8º transitorios de la Constitución Política.

En opinión del demandante, la Comisión Especial, creada por la Asamblea Nacional Constituyente como organismo legislativo de carácter transitorio, fue encargada de cumplir precisas funciones conferidas por el Constituyente. Estas funciones, advierte, se hallan consagradas en los artículos 5, 6 y 8 transitorios de la CP – los cuales transcribe -. En punto a la adopción como legislación permanente de determinados decretos de estado de sitio – artículo 8º transitorio -, el demandante indica que las facultades de la Comisión se limitaban a aprobar o improbar los proyectos que con tal fin sometiera el Gobierno Nacional a su consideración.

Partiendo de esta premisa, según el demandante, la Comisión Especial se excedió en el ejercicio de las atribuciones conferidas por el Constituyente, pues del cotejo de las normas

originales del Decreto 180 de 1988 con las finalmente adoptadas en el Decreto 2266 de 1991 se aprecia la introducción de modificaciones al texto de los mismos. Como prueba del cargo, el actor transcribe el texto de las normas originales, y el texto de las mismas en la forma en que fueron adoptadas finalmente por el artículo 4º del Decreto 2266 de 1991. Dado el efecto ilustrativo que surte la transcripción a fin de concretar el concepto de la violación, se transcriben las normas originales – donde se subrayan las expresiones posteriormente eliminadas – y luego las adoptadas como legislación permanente:

“ARTICULO 14. Corrupción de alimentos y medicinas. El que envenene, contamine o altere producto o sustancia alimenticia o medicinal que ponga en peligro la vida o la integridad física de las personas con fines terroristas, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años y en multa de cinco (5) a (50) salarios mínimos mensuales”.

“ARTICULO 14. Corrupción de alimentos y medicinas. El que envenene, contamine o altere producto o sustancia alimenticia o medicinal con fines terroristas, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales”.

“ARTICULO 15. Instrucción y entrenamiento. El que sin autorización legal organice, instruya, entrene o equipe a personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares o terroristas, o las contrate con fines terroristas, incurrirá en prisión de (8) a catorce (14) años y multa de quince (15) a sesenta (60) salarios mínimos mensuales”.

“ARTICULO 15. Instrucción y entrenamiento. El que organice, instruya, entrene o equipe a personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares o terroristas, o las contrate con fines terroristas, incurrirá en prisión de ocho (8) a catorce (14) años y multa de quince (15) a sesenta (60) salarios mínimos mensuales.

Cuando la instrucción o entrenamiento se refiera a la fabricación o uso de armas de fuego, explosivos, sustancias inflamables, asfixiantes, tóxicas o corrosivas, o se realice con mercenarios, las penas se aumentarán de una tercera parte a la mitad”.

“ARTICULO 17. Administración de recursos. El que fuera de los casos de complicidad administre dinero o bienes relacionados con terroristas, incurrirá en prisión de diez (10) a veinte (20) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos mensuales”.

“ARTICULO 19. Utilización ilegal de uniformes o insignias. El que sin permiso de autoridad competente importe, fabrique, transporte, almacene, distribuya, venda, compre, suministre, sustraiga, porte o utilice prendas, textiles empleados para la fabricación de uniformes de campaña, insignias o medios de identificación, de uso privativo de la fuerza pública o de los organismos de seguridad del Estado, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales”.

“ARTICULO 19. Utilización ilegal de uniformes e insignias. El que sin permiso de autoridad competente importe, fabrique, transporte, almacene, distribuya, compre, venda, suministre, sustraiga, porte o utilice prendas para la fabricación de uniformes de campaña, insignias o medios de identificación, de uso privativo de la fuerza pública o de los organismos de seguridad del Estado, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años, multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales y en el decomiso de dichos elementos”.

“ARTICULO 24. Torturas. El que en cumplimiento de actividades terroristas, someta a otra persona a tortura física o síquica, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años, siempre que el hecho no constituya delito sancionado con pena mayor”.

“ARTICULO 24. Torturas. El que someta a otra persona a tortura física o síquica, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años, siempre que el hecho no constituya delito sancionado con pena mayor”.

Manifiesta el actor, que el texto original del artículo 14 fue modificado, pues se eliminó la condición de que se ponga en peligro la vida o la integridad física de las personas, al igual que el artículo 15, del cual se suprimió la expresión “sin autorización legal”. También el artículo 17 sufrió alteración, prosigue el demandante, toda vez que del texto original desapareció la expresión “fuera de los casos de complicidad” y, en el artículo 19, se prescindió del término “textiles”. Por último, concluye, en el actual artículo 24 se omitió la condición de la comisión del hecho punible “en cumplimiento de actividades terroristas”.

Estas modificaciones – agrega – constituyen una extralimitación de sus atribuciones por parte de la Comisión Especial Legislativa y, por ende, una vulneración de la Constitución, toda vez que “la esencia en el ejercicio de esa facultad a la Comisión Especial, era la legislación de Estado de Sitio EXISTENTE, tal y como era, sin la posibilidad de ser alterada ni en un punto, ni en una coma, sopena (sic) de inconstitucionalidad”.

Por último, en escrito de corrección de la demanda, el actor señala los motivos por los que considera se vulneran los principios de legalidad y tipicidad como presupuestos para la imposición de una pena, motivo que sustentaría la violación del artículo 29 de la CP y, consecuentemente, de los artículos 1º y 2º de la CP. El cargo por violación de la primera de las normas lo expresa el demandante en un doble sentido: por contravenir el principio de legalidad punitiva, dado que las normas no fueron aprobadas por la Comisión Especial, sino modificadas en forma abierta y abusiva y, por contrariar, el principio de tipicidad, pues a las personas que son juzgadas por estos delitos, se les modifican los tipos penales. Lo anterior, en opinión del actor, implica una violación de los artículos 1º de la Constitución – pues se desconoce el valor justicia en él preconizado –, y 2º, en la medida que no se garantizan los derechos consagrados en la misma.

2. El Procurador General solicita, en su concepto, que se esté a lo resuelto en la sentencia C-127 de 1993 de la Corte Constitucional, según los argumentos que se resumen a continuación:

En primer lugar advierte que las normas demandadas en el presente proceso ya fueron objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional – sentencia C-127 de 1993 –, que las analizó bajo la óptica de su conformidad con los principios de legalidad, tipicidad y antijuridicidad en materia penal constitucional. Igualmente, manifiesta, la Corte realizó un profundo estudio sobre el terrorismo a la luz del derecho comparado, de los pactos internacionales, la jurisprudencia y la doctrina colombianas, concluyendo, entre otros, la exequibilidad de los artículos 14, 15, 17, 19 y 24 del Decreto 2266 de 1991. Sin embargo, observa el concepto fiscal, el ataque relativo a la supuesta extralimitación de la Comisión Especial Legislativa en el ejercicio de las facultades a ella atribuidas por la Constitución, no fue objeto de análisis por parte de la Corte en la citada sentencia. Dicho examen resulta procedente, indica, pues las normas en la citada oportunidad fueron declaradas exequibles por ciertos y determinados aspectos, lo que deja abierta la posibilidad de un nuevo examen de aspectos no considerados. Tampoco procede la cosa juzgada absoluta frente al pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia del 3 de marzo de 1988, relativo a la exequibilidad del Decreto 180 de 1988, asevera el Procurador, pues resulta imperativo efectuar el análisis constitucional bajo las prescripciones de la Carta de 1991, inexistentes para la época del fallo mencionado.

El señor Procurador recuerda que la Corte Constitucional ha sostenido que la simple adopción de normas dictadas al amparo del estado de sitio de la anterior Constitución como disposiciones de carácter permanente no vulnera en sí misma las prescripciones de la Constitución. La potestad legislativa corresponde, por cláusula general de competencia (CP art. 150), al Congreso de la República, organismo que en repetidas oportunidades ha utilizado el mecanismo de convertir en legislación permanente normas de Estado de Sitio, con el fin de evitar las dificultades que en materia de orden público significaba su levantamiento. Advierte el concepto fiscal, que el Constituyente habilitó al Ejecutivo para prolongar la vigencia temporal de los decretos dictados al amparo del Estado de Sitio de la Constitución derogada e incorporarlos a la legislación permanente mediante decreto, siempre que no fueran improbados por la Comisión Especial Legislativa.

Los artículos 6º y 8º transitorios de la CP, anota, facultaron a la Comisión Especial para llevar a cabo la delicada labor de conformar estas regulaciones al nuevo ordenamiento constitucional, sin que en dicho análisis se tuviera en cuenta la conveniencia o no de las medidas, por ser asunto ajeno a su competencia, como lo expresó el Comisionado Alfredo Silva Valdivieso, al abrirse a discusión el proyecto del Decreto 2266, intervención que se cita en el concepto. En conclusión, afirma el señor Procurador, “En la tarea de improbar total o parcialmente, entiéndase no aprobar en su totalidad o aprobando parcialmente improbar el resto, la Comisión Especial Legislativa dedicó esfuerzos a discutir los artículos que se perfilaban como permanentes, puliéndolos, purgando posibles inconstitucionalidades, haciendo más nítida su redacción y dejando claro los motivos por los cuales debían permanecer en el orden legal”.

De esta forma, señala el concepto, la frase “autorización legal” contenida en el artículo 15 se eliminó por la Comisión, por ser equívoca e inconstitucional. La expresión “fuera de los casos de complicidad” también fue retirada del texto del artículo 17, por resultar superflua. El término “textiles”, contenido en el artículo 19, se suprimió por su excesiva generalidad, pues llevaría a juzgar como terroristas a quienes no lo son. En cuanto al artículo 24, prosigue el señor Procurador, la Comisión Especial Legislativa decidió aprobarlo, ya que se limitaba a reiterar el artículo 12 de la Constitución. En esta medida, explica, la labor de la Comisión fue cabalmente ejercida, es decir, con rigor, lo que de suyo implicaba aceptar unas cosas y rechazar otras. “No es posible aceptar la existencia de un organismo creado para trasladar mecánicamente las normas de un estatuto a otro. Se insiste, en que si en el desarrollo de sus



objetivos, aprobar o improbar, resultaba alterada una disposición, esa célula legislativa estaba facultada para ello”.

Para finalizar, el señor Procurador advierte que todos los artículos finalmente adoptados como legislación permanente por la Comisión, “conservan el predicado terrorista, dentro del cual están llamados a entenderse. Inclusive, el artículo 24 referido a la tortura, y que dentro del Decreto 2266 se plasmó sin este ingrediente, es preciso entenderlo como implícito en él, puesto que todas las normas del Decreto en mención están iluminadas por su artículo 1º que define y orienta la figura – delito del terrorismo -”.

En mérito de lo expuesto, solicita el Procurador se esté a lo resuelto en la sentencia 127 de 1993, en lo que atañe a la cosa juzgada y, de conformidad con la justificación constitucional expuesta, se declaren exequibles los artículos 14, 15, 17, 19 y 24 del Decreto 2266 de 1991.

### III. FUNDAMENTOS

#### Competencia

1. En los términos del artículo 10º transitorio de la Constitución Política, esta Corte es competente para decidir en forma definitiva sobre la exequibilidad de los artículos 14, 15, 17, 19 y 24 del Decreto 180 de 1988, adoptados como legislación permanente por el artículo 4º del Decreto 2266 de 1991, no improbadado por la Comisión Especial y sancionado por el Gobierno el 4 de octubre de 1991.

#### Cosa juzgada

2. La Corte Constitucional, en sentencia C-127 de marzo 30 de 1993, declaró exequible en su totalidad el Decreto 2266 de 1991, salvo las expresiones “intendente”, “comisario”, “suplente”, “Concejos Intendenciales”, “Concejos Comisariales”, “Subdirector Nacional de Orden Público” y “Director Seccional de Orden Público”, que fueron halladas inconstitucionales.

La Corte, tras señalar los antecedentes que llevaron a la expedición del Decreto 180 de 1988, de analizar los delitos políticos y el de terrorismo, tanto en derecho colombiano como en derecho comparado, y de confrontar el Decreto con los principios de igualdad, debido

proceso y legalidad y tipicidad se refirió a los artículos acusados en la causa de la referencia, para declararlos conformes a la Constitución Política. En relación con el artículo 14 del Decreto 180 de 1988, expresó:

“La norma es constitucional, ya que responde a los ideales de paz que consagra la Constitución en el preámbulo, el artículo 1º, 2º y 22; y los derechos a la vida (11), y a no ser sometida la persona a tratos inhumanos (12). Solamente se agregaría que se trata de un tipo de los llamados “de mera conducta”.

Sobre el artículo 15 se dijo:

“El artículo en mención es constitucional, como quiera que el derecho a la educación consagrado en el artículo 67 de la Carta propende por el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. Por ello el entrenamiento y la instrucción de actividades ilícitas resulta contrario a los fines del Estado y a la consecución de la paz como un derecho y deber de todas las personas”.

El artículo 17 del Decreto fue encontrado exequible,

“pues es un fin del Estado promover la prosperidad nacional, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. El que administre bienes relacionados con actividades terroristas por el contrario contribuye al fomento de dichas actividades y a su sostenimiento. Por otra parte la libertad de escoger profesión u oficio está consagrada en el artículo 26. A su vez el Estado puede vigilar el ejercicio de la profesión cuando esta implique un riesgo social”.

En punto al artículo 19 acusado, expresó:

“El artículo es conforme con la Constitución que establece en los artículos 216 y 217 que la fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Igualmente es deber de toda persona respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales, según la preceptiva del artículo 95 superior”.

Por último, en relación con el artículo 24 del Decreto, manifestó:

“El artículo es conforme a la Constitución pues expresamente en la Carta se prevé la prohibición de la tortura. Además la Corte Constitucional, en la sentencia N° C-587, consideró a propósito de la tortura que los derechos fundamentales no sólo vinculan a los organismos del Estado sino a los particulares y por lo tanto éstos pueden ser también sujetos activos del tipo penal de tortura”.

3. El actor afirma que la supresión de determinadas expresiones de las normas acusadas, por parte de la Comisión Especial Legislativa, contraviene lo dispuesto en los artículos 8º y 9º transitorios, los cuales circunscribían la competencia de dicho cuerpo legislativo a la aprobación o improbación de los proyectos que el Gobierno sometiera a su consideración. Por el contrario, el Procurador estima que la Comisión estaba investida de precisas facultades para aprobar o improbar total o parcialmente, los proyectos de decreto que el Gobierno presentara a su consideración, lo que en efecto hizo validamente al adoptar como legislación permanente las normas acusadas en el presente proceso.

De la comparación que se hace entre las normas originales del Decreto 180 de 1988 y las adoptadas como legislación permanente por medio del artículo 4º del Decreto 2266 de 1991, aparece que la Comisión Especial Legislativa resolvió improbar determinadas expresiones de las disposiciones en cuestión, sin que ello implicara modificar el sentido originario de las mismas.

La Comisión improbo las expresiones “que ponga en peligro la vida o la integridad física de las personas” - artículo 14 -, “sin autorización legal” - artículo 15 -, “fuera de los casos de complicidad” - artículo 17 -, “textiles empleados” - artículo 19 - y “en cumplimiento de actividades terroristas” del artículo 24, en unos casos por ser contrarias a la Constitución de 1991, en otros, por ser innecesarias o excesivamente vagas. Estas decisiones encuentran pleno respaldo en el artículo 8º transitorio de la CP, que otorgó plenas facultades a la Comisión para aprobar o improbar los proyectos de decreto sometidos a su consideración por el Gobierno Nacional. Una interpretación como la prohijada en la demanda implicaría admitir que las competencias de la Comisión, instituida por el Constituyente como órgano constitucional de carácter transitorio - artículo 6º transitorio de la CP -, se limitaban a dar una nueva denominación a los antiguos decretos de estado de sitio, haciendo abstracción de las nuevas circunstancias normativas y sociales a las cuales aquellos decretos se habrían de conformar. En suma, el cargo parte de dos presupuestos equivocados: el carácter no

deliberante de la Comisión Especial y el alcance de sus competencias que, a juicio de esta Corte, si permitía una improbación parcial (“Esta Comisión Especial tendrá las siguientes atribuciones: a) improbar por la mayoría de sus miembros, en todo o en parte (...)” art. transitorio 6 – a CP).

#### IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

#### R E S U E L V E

ESTARSE a lo resuelto en la sentencia de la Corte Constitucional C-127 de marzo 30 de 1993.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General