

Sentencia C-1374/00

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisión y temporalidad

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Prohibición de expedir o modificar códigos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Prohibición de adicionar códigos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisión

Referencia: expediente D-2912

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 39 (parcial) del Decreto 261 de 2000

Actor: Diego Mauricio Gutiérrez Vanegas

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Bogotá, D.C, once (11) de octubre de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Diego Mauricio Gutiérrez Vanegas contra el artículo 39 (parcial) del Decreto 261 de 2000, “por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”, publicado en el Diario Oficial N° 43903 del 22 de febrero de 2000.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de

proceso:

“DECRETO NÚMERO 261 DE 2000

(febrero 22)

por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 1 numeral 3 de la Ley 573 del 7 de febrero de 2000 y oído el concepto del Fiscal General de la Nación,

DECRETA:

(...)

Artículo 39. Las entidades que tengan atribuciones de Policía Judicial ejercen las siguientes funciones:

1. Recibir las denuncias o querellas de los delitos dentro del ámbito de su competencia y adelantar las diligencias preliminares.
2. Realizar las investigaciones de los delitos de acuerdo con el régimen de su competencia. Las actuaciones adelantadas tendrán valor probatorio y se apreciarán de acuerdo con las reglas de la sana crítica.
3. Adelantar, con estricta sujeción a las normas y al respecto de los derechos humanos, todas las actividades inherentes a la investigación de los hechos punibles que les correspondan.
4. Solicitar a las Unidades de Fiscalías y dar cumplimiento, de conformidad con las normas vigentes, a las órdenes de captura, allanamiento, intervención telefónica, registro de correspondencia, vigilancia electrónica y demás actuaciones inherentes, requeridas en las investigaciones de los hechos delictuosos que adelanten.
5. Presentar informes y exposiciones. Los informes de Policía Judicial versarán sobre labores de información o versiones recopiladas de entrevistas con informantes. Las exposiciones

versarán sobre las pruebas, diligencias y demás actuaciones realizadas en las etapas de investigación previa, instrucción y juzgamiento.

6. Las demás funciones que sean asignadas por la ley en los términos que ella señale o por el Fiscal General y que guarden relación con la naturaleza de la función.

Parágrafo 1. Labores previas de verificación. La Policía Judicial podrá antes del trámite judicial y bajo la dirección y control del jefe inmediato, llevar a cabo labores de inteligencia, allegar documentación, realizar análisis de información, escuchar en exposición o entrevista a quienes considere pueden tener conocimiento de la posible comisión de una conducta punible.

Parágrafo 2. Exposiciones en las etapas de investigación previa, de instrucción y de juzgamiento. La Policía Judicial realizará exposiciones orales o escritas sobre las diligencias, actuaciones adelantadas y sus resultados, que serán apreciadas por los funcionarios judiciales”.

II. LA DEMANDA

Manifiesta el actor que los apartes normativos acusados vulneran el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, por cuanto el Presidente de la República desbordó las atribuciones a él conferidas por la Ley 573 de 2000.

Afirma el demandante que las disposiciones impugnadas modificaron el artículo 50 de la Ley 504 de 1999, norma que a su vez había modificado el artículo 313 del Código de Procedimiento Penal, razón por la cual -aduce- el Presidente entró a regular materias que le estaban expresamente vedadas por la Carta Política y se excedió en la competencia atribuida, olvidando que, según el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, el Congreso está autorizado para revestirlo de facultades extraordinarias, excepto para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, marco, ni para decretar impuestos.

III. INTERVENCIONES

El ciudadano Germán Gustavo Jaramillo Piedrahita, obrando en su calidad de Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, defiende la constitucionalidad del numeral 2 y del parágrafo 1 del artículo 39 del Decreto 261 de 2000.

Manifiesta el interviniente que el Presidente de la República no se excedió en las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 573 de 2000, toda vez que con las disposiciones acusadas solamente se están organizando las actividades de Policía Judicial, pero en manera alguna modificó o alteró los códigos Penal y de Procedimiento Penal, mucho más si se tiene en cuenta que estos códigos no regulan dicha materia.

Expresa que el artículo 50 de la Ley 504 de 1999, que modifica el artículo 313 del Código de Procedimiento Penal, se refiere a “informes” de la Policía Judicial, mientras que el numeral 2 del artículo 39 del Decreto 261 de 2000 acusado hace alusión a las “actuaciones”. Al respecto, considera que los conceptos “informe” y “actuación” son diferentes, en tanto que el primero se entiende como aquella comunicación acerca de determinados hechos, situaciones o acontecimientos, rendidos en dictamen de algún cuerpo, organismo o perito, y por el segundo se debe entender el conjunto de actos, diligencias y trámites que integran un expediente.

En su criterio, la razón jurídica de tal diferencia consiste en que los funcionarios con atribuciones de policía judicial son auxiliares inmediatos de los operadores jurídicos, y si sus actuaciones no tuvieran valor probatorio, conllevaría a que en forma directa le correspondería al funcionario judicial practicar y realizar, sin la colaboración de la policía judicial, la respectiva investigación, en lugar de coordinar y dirigir la misma.

De otro lado, aduce el interviniente que las labores previas de verificación, consagradas en el párrafo demandado, constituyen una función normal de un cuerpo con atribuciones de policía judicial, cuyas actividades están orientadas hacia una mayor recopilación de información en la posible comisión de una conducta punible, para que, si hay lugar a ello, se ponga en conocimiento del fiscal o juez, según el caso, y éstos sean quienes aprecien la actuación efectuada.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad del numeral 2 y del párrafo 1 del artículo 39 del Decreto 261 de 2000.

En su concepto, el Presidente de la República, al dictar las disposiciones referidas, excedió las facultades otorgadas en la Ley habilitante, por cuanto no podía expedir normas sobre

policía judicial, como las relacionadas con el valor probatorio de sus actuaciones dentro del proceso penal y las pruebas que puede recaudar antes del trámite judicial, tendientes a la verificación de los hechos, ya que de esa materia se ocupa el ordenamiento procesal penal y ha sido regulada por el legislador (quien tiene la competencia exclusiva), tal como se advierte en el Libro II, Capítulo II del Código de Procedimiento Penal.

Así las cosas, afirma el Jefe del Ministerio Público que los preceptos acusados están adicionando los artículos 312 y 313 del Código en mención.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Necesidad de examinar la norma habilitante. Inconstitucionalidad del otorgamiento de facultades extraordinarias para modificar códigos. Inconstitucionalidad de las facultades carentes de precisión

Aunque la demanda recae sobre el Decreto con fuerza de ley dictado en desarrollo de facultades extraordinarias y no sobre la norma legal que las confirió, la Corte Constitucional, siguiendo su reiterada doctrina, estima necesario el previo examen de la constitucionalidad de la facultad otorgada, a la luz del artículo 150. Numeral 10, de la Constitución.

En efecto, mal puede el juez constitucional sustraerse a ese análisis por cuanto existe una íntima relación entre lo que hace el Ejecutivo extraordinariamente habilitado para legislar y el contenido mismo de la ley dictada por el Congreso con ese propósito. Antes de decidir si el decreto ley se enmarca dentro de las facultades concedidas -punto que en este caso plantea la demanda- es indispensable que la Corte verifique si aquéllas fueron otorgadas por el legislador ordinario de conformidad con las exigencias del precepto fundamental mencionado.

Una vez más ha de repetirse que en el Derecho colombiano la función legislativa corresponde al Congreso (arts. 113 y 150 C.P.) y que únicamente situaciones de excepción -que deben ser miradas dentro de la restricción inherente a toda cláusula extraordinaria- justifican y validan la actuación del Presidente de la República en ese campo. A él, en principio, le corresponde cumplir la ley expedida por el Congreso y hacer que se cumpla; no está llamado, por regla general, a suplir al Congreso en el ejercicio de esa atribución. Por tanto, sólo en los casos, bajo los términos, dentro de las condiciones, con los requisitos y efectos que señale la

Constitución puede el Gobierno producir actos cuya fuerza y jerarquía correspondan a la de la ley.

Este criterio, que implica reconocer en cabeza del Congreso la cláusula general de competencia, exige, por supuesto, la sujeción del Presidente a los términos estrictos de la Constitución y a los linderos que, en el caso de las facultades extraordinarias, trace el Congreso de la República al investirlo transitoriamente de esa autoridad; pero también de allí resulta la obligación del propio Congreso de conceder las facultades previos los trámites y con los requisitos constitucionales, y ciñéndose a la doble exigencia de la precisión y el señalamiento expreso del término máximo de aquéllas. Y también se desprende de tal concepto la restricción, aplicable al Congreso, en el sentido de que no puede conceder al Presidente facultades extraordinarias en materia tributaria, ni para expedir o modificar códigos, ni para dictar leyes estatutarias, orgánicas o marco.

En el caso de la normatividad demandada, ella se fundó en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente por el artículo 1, numeral 3, de la Ley 573 de 2000, que dice textualmente:

“LEY 573 de 2000

(7 de febrero)

“Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10º del artículo 150 de la Constitución”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTICULO 1. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

(...)

3. Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación; modificar el régimen de funciones y competencias internas; modificar el régimen de carrera previsto para los servidores de esta entidad; modificar el régimen administrativo; dictar normas sobre el funcionamiento del Fondo de Vivienda y Bienestar Social y dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por los Códigos Penal y de Procedimiento Penal. Modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial” (se subraya).

Al analizar la norma habilitante se encuentra por la Corte que es inconstitucional, como pasa a examinarse.

En efecto, en lo pertinente, se ha investido al Presidente de la República de facultades extraordinarias para “dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por los códigos Penal y de Procedimiento Penal”.

Con la mención de los códigos, para mostrar que la materia de las facultades era ajena a ellos, al Congreso infringió de todas maneras la prohibición constitucional de autorizar al Presidente para expedir o modificar códigos, ya que por una parte a nadie escapa que lo referente a policía judicial está regulado hoy por hoy en el Título I, capítulos I y II (artículos 309 a 318), y en otras normas del Código de Procedimiento Penal (Decreto 2700 de 1991), y, de otro lado, aludir a aquello que no corresponde a las materias reguladas en los códigos implica, ni más ni menos, hacer referencia a disposiciones que se agregarían a las ya allí contempladas, esto es, a adiciones a los códigos, lo cual también está excluido por la Constitución del ámbito permitido de las facultades extraordinarias; lo que se quiso en 1991, al consagrar la regla estricta del numeral 10 del artículo 150 de la Carta fue justamente impedir que los contenidos de los códigos fueran determinados por la Rama Ejecutiva y no - como buscó el Constituyente que fuera- por el Congreso de la República como órgano colegiado y representativo de elección popular.

Es evidente que si el tema de policía judicial hace parte del Código de Procedimiento Penal, las normas que se dicten para adicionar lo que ya el Código consagra pasan a integrar -se las denomine así o no- el conjunto normativo armónico y coherente que tal concepto encierra, según lo han entendido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de esta

Corporación.

Por otro lado, las facultades extraordinarias deben ser precisas, como ha indicado la Corte en varias providencias, en especial en la C-1316 del 26 de septiembre de 2000 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz). No puede estar redactada la cláusula que reviste al Presidente de facultades extraordinarias de tal manera que sea el Ejecutivo quien deba decidir, discrecionalmente, qué asuntos caen dentro de la órbita de la investidura excepcional que se le confiere y cuáles no. Ellas han de estar previamente determinadas por el propio legislador ordinario.

La falta de precisión de la facultad concedida, en la parte relativa al tema de policía judicial, por el artículo 1, numeral 3, de la Ley 573 de 2000 resulta insoslayable, toda vez que la atribución legislativa temporal se otorga al Gobierno, de modo amplísimo, para legislar en materia de policía judicial en todo lo que no esté ya previsto en los códigos Penal y de Procedimiento Penal. Y eso puede ser cualquier cosa; basta que se trate de materias todavía no reguladas por esos ordenamientos. Lo contrario de la precisión exigida por el mandato constitucional.

Así las cosas, integrando la unidad normativa, serán de declaradas inexecutable, a partir de su promulgación, las expresiones “y dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por los códigos Penal y de Procedimiento Penal”, pertenecientes al numeral 3 del artículo 1 de la Ley 573 de 2000.

Por consiguiente, será declarado inexecutable en su integridad, y no solamente en cuanto a los apartes demandados partir de la fecha de su promulgación, el artículo 39 del Decreto 261 del 22 de febrero de 2000.

Observa la Corte que, por tanto, quedan vigentes las disposiciones que sobre policía judicial consagran los códigos y las normas que se modificaban y derogaban por el Decreto que será declarado inexecutable.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Integrar la UNIDAD NORMATIVA entre la norma acusada y la disposición legal que concedió al Gobierno las facultades extraordinarias en que se fundó para expedirla, esto es, el artículo 1, numeral 3, de la Ley 573 de 2000, en lo referente a normas sobre policía judicial.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES, a partir de la fecha de su promulgación, las expresiones "...y dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por los códigos Penal y de Procedimiento Penal", pertenecientes al artículo 1, numeral 3, de la Ley 573 de 2000.

Tercero.- Declarar INEXEQUIBLE en su totalidad, a partir de la fecha de su promulgación, el artículo 39 del Decreto 261 del 22 de febrero de 2000, acusado en este proceso.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrada

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General