

Sentencia C-286/02

PODER PUBLICO-Equilibrio y especialidad de funciones

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Reunión y concertación del texto normativo

DECRETO DE REESTRUCTURACION DE LAS FUERZAS MILITARES-Integración y funcionamiento de Comisión Especial

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA CARRERA EN POLICIA NACIONAL-Reunión y concertación del texto normativo/COLEGISLACION-Inexistencia

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Marco preciso del Ejecutivo/FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA CARRERA EN POLICIA NACIONAL-Comisión especial como escenario de colaboración para redacción del proyecto

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA CARRERA EN POLICIA NACIONAL-Integración, convocatoria y discusión en concurrencia con la comisión especial

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA CARRERA EN POLICIA NACIONAL-Validez de norma no sujeta a fidelidad absoluta de texto final con deliberaciones de comisión especial

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Deslealtad procesal e indebido uso/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Reclamación de lo ya resuelto

FUERO MILITAR-Alcance

JUSTICIA PENAL MILITAR-Características

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA CARRERA EN POLICIA NACIONAL-Definición de requisitos para acceso a cargos

JUSTICIA PENAL MILITAR-Especialidad

JUSTICIA PENAL MILITAR-Reserva legal para reglamentación

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN JUSTICIA PENAL MILITAR-Definición de requisitos de acceso a cargos

CARRERA EN POLICIA NACIONAL Y JUSTICIA PENAL MILITAR-Conexidad de composición jerárquica es estrecha e interdependiente

CARRERA EN POLICIA NACIONAL-Definición por legislador extraordinario de requisitos para acceso a cargos

CARRERA EN POLICIA NACIONAL Y ACCESO A CARGOS EN JUSTICIA PENAL MILITAR-Vinculación

Referencia: expediente D-3739

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39 del Decreto Ley 1791 de 2000 por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficial y Agentes de la Policía Nacional.

Actor: Miguel Arcángel Villalobos Chavarro.

Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) abril de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4. de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

i. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Miguel Ángel Villalobos Chavarro demandó los artículos 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39 del Decreto Ley 1791 de 2000.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Decreto 1791 de 2000

(septiembre 14)

por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales,

Nivel Ejecutivo, Suboficial y Agentes de la Policía Nacional.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que la confiere la Ley 578 de 2000

DECRETA

Artículo 33. MAGISTRADO DEL TRIBUNAL SUPERIOR MILITAR.

Para ser Magistrado del Tribunal Superior Militar se requiere ser colombiano, ciudadano en ejercicio, abogado titulado, gozar de reconocimiento prestigio profesional y personal, y ser miembro activo o en retiro de la Policía Nacional y además, llenar por lo menos uno de los siguientes requisitos:

1. Haber sido Magistrado del Tribunal Superior Militar o Fiscal Penal Militar ante el mismo o Magistrado del Tribunal Superior de Distrito Judicial-Sala Penal por tiempo no inferior a tres (3) años.
2. Haber sido juez de primera instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de la Dirección General de la Policía Nacional, o de la Inspección General o de Policía Metropolitana, por tiempo no inferior a cinco (5) años.
3. Haber sido juez de primera instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra del Departamento de Policía, por tiempo no inferior a diez (10) años.
4. Haber sido juez de instrucción penal militar por tiempo no inferior a quince (15) años.

Artículo 34. FISCAL PENAL MILITAR ANTE EL TRIBUNAL SUPERIOR MILITAR. Para ser Fiscal Penal Militar ante el Tribunal Superior Militar se requiere ser colombiano, ciudadano en ejercicio, abogado titulado, gozar de reconocido prestigio profesional y personal y además, llenar por lo menos uno de los siguientes requisitos:

1. Haber sido Magistrado del Tribunal Superior Militar o Fiscal Penal Militar ante el mismo o Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial –Sala Penal- por tiempo no inferior a tres (3) años.

2. Haber sido juez de primera instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de la Dirección General de la Policía Nacional, o de Inspección General, o de Policía Metropolitana, por tiempo no inferior a cinco (5) años.

3. Haber sido juez de primera instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de la Dirección General del Departamento de Policía, por tiempo no inferior a diez (10) años.

4. Haber sido Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo no inferior a quince (15) años.

Artículo 35. JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA. Para ser Juez de Primera instancia se requiere ser colombiano, ciudadano en ejercicio, abogado titulado, gozar de reconocido prestigio profesional y personal y ser Oficial de la Policía Nacional en servicio activo o en retiro.

Requisitos especiales. Son requisitos especiales para ser juez de primera instancia en cada caso los siguientes:

1. Juez de primera instancia de Inspección General.

Haber sido nombrado en propiedad Inspector General de la Policía Nacional por autoridad competente. En este caso no se requiere ser abogado titulado.

1. Juez de primera instancia de Dirección General de la Policía Nacional y de Policía Metropolitana:

a. Haber sido juez de primera instancia o Fiscal Penal Militar, o Auditor de Guerra de Departamento de Policía, por tiempo no inferior a cinco (5) años o juez de instrucción penal militar por tiempo superior a diez (10) años.

b. Ostentar grado policial no inferior al de Teniente Coronel, cuando se trate de Oficial en servicio activo.

1. Juez de primera instancia de Departamento de Policía:

a. Haber sido juez de instrucción penal militar o Auditor de Guerra o Fiscal Penal Militar por un tiempo no inferior a cinco (5) años o funcionario de la jurisdicción ordinaria, área penal, o ejercido la profesión de abogado en el mismo ramo con buen crédito, por igual tiempo.

b. Ostentar grado policial no inferior al de capitán, cuando se trate de oficial en servicio activo.

Artículo 36. FISCAL PENAL MILITAR ANTE JUZADO DE PRIMERA INSTANCIA. Para ser Fiscal Penal Militar ante los juzgado de primera instancia se requiere ser colombiano, ciudadano en ejercicio, abogado titulado, gozar de reconocido prestigio profesional y personal.

Requisitos especiales. Son requisitos especiales para ser Fiscal Penal Militar ante los juzgados de primera instancia los siguientes:

1. Ante juez de primera instancia de inspección general.

a. Haber sido Fiscal Penal Militar o juez de primera instancia o auditor de Guerra de Policía Metropolitana, por un tiempo no inferior de cinco (5) años, o juez de instrucción penal militar por tiempo superior a quince (15) años.

b. Ostentar grado policial no inferior al de Teniente Coronel, cuando se trate de Oficial en servicio activo.

1. Ante juez de primera instancia de Dirección General de la Policía Nacional y de Policía Metropolitana:

a. Haber sido Fiscal Penal Militar o juez de primera instancia o Auditor de Guerra de Departamento de Policía por un tiempo no inferior a cinco (5) años o juez de instrucción penal Militar por tiempo superior a diez (10) años.

b. Ostentar grado policial no inferior al de Capitán; cuando se trate de Oficial en servicio activo.

1. Ante Juzgado de primera instancia de Departamento de Policía:

a. Haber sido Juez de instrucción penal militar o Auditor de Guerra por un tiempo no inferior a cinco (5) años o funcionario de la jurisdicción ordinaria, área penal, o ejercido la profesión de abogado en el mismo ramo, por igual tiempo.

b. Ostentar grado policial de Capitán, cuando se trate de Oficial en servicio activo.

Artículo 37. AUDITORES DE GUERRA.

1. De Dirección General de la Policía Nacional y de Inspección General.

Para ser Auditor de Guerra de la Dirección General de la Policía Nacional y de la Inspección General se requiere ser colombiano, ciudadano en ejercicio, abogado titulado, gozar de reconocido prestigio profesional y personal, haber desempeñado el cargo de Auditor de Guerra de Policía Metropolitana por un tiempo no inferior a cinco (5) años o Auditor de Guerra de Departamento de Policía por tiempo no inferior a diez (10) años o juez de instrucción Penal Militar por tiempo superior a quince (15) años.

1. De Policía Metropolitana.

Para ser Auditor de Guerra de Policía Metropolitana, se requiere ser colombiano, ciudadano en ejercicio, abogado titulado, y haber desempeñado el cargo de Auditor de Guerra de Departamento de Policía por un tiempo no inferior a cinco (5) años o juez de instrucción penal militar por tiempo superior a diez (10) años.

1. De Departamento de Policía.

Para ser Auditor de Guerra de Departamento de Policía se requiere ser colombiano, ciudadano en ejercicio, abogado titulado, y llenar por lo menos uno de los siguientes requisitos:

- a. Ser Oficial de la Policía Nacional en servicio activo y haber sido juez de instrucción penal militar por un tiempo no inferior a cinco (5) años.
- b. Haber sido juez de instrucción penal militar por un tiempo no inferior a cinco (5) años.
- c. Haber sido Oficial o Suboficial de la Policía Nacional, hallarse en situación de retiro temporal con pase a la reserva y ejercido funciones en la jurisdicción penal militar u ordinaria, o ejercido la profesión de abogado en el mismo ramo por un tiempo no inferior a tres (3) años, o haber desempeñado cargos en la justicia penal militar por un tiempo no inferior a cinco (5) años.
- d. Haber sido juez penal o fiscal delegado ante juzgados penales militares, por un tiempo no inferior a cinco (5) años y haber aprobado un curso de inducción a la justicia penal militar.

Artículo 38. JUEZ DE INSTRUCCIÓN PENAL MILITAR. Para ser juez de instrucción penal militar se requiere ser colombiano, ciudadano en ejercicio, abogado titulado y llenar por lo menos uno de los siguientes requisitos:

1. Ser miembro de la Policía Nacional en servicio activo.
2. Haber sido Oficial o Suboficial de la Policía Nacional, hallarse en situación de retiro temporal con pase a la reserva y tener experiencia profesional no inferior a dos (2) años en el área penal.
3. Tener experiencia profesional como abogado en el área penal, no inferior a dos (2) años o un (1) año en la justicia penal militar, o haber desempeñado cargos en la justicia penal militar por un tiempo no inferior a cinco (5) años.

Artículo 39. CARGOS DE PERIODO. Los cargos de Magistrado del Tribunal Superior Militar y Fiscal Penal Militar ante el Tribunal Superior Militar son de período individual de cinco (5) años, prorrogables hasta por una sola vez, previa evaluación del desempeño.

Parágrafo 1º. Los magistrados del Tribunal Superior Militar continuarán en sus cargos hasta cumplir el período para el cual fueron nombrados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 522 de 1999, y los fiscales penales militares ante la misma Corporación, hasta cumplir el período a que se refiere el presente artículo contado a partir de la fecha de su designación.

Parágrafo 2. Para el cumplimiento del presente artículo los cargos de auditores, superior, principal y auxiliar, desempeñados con anterioridad a la vigencia del presente Decreto se asimilan a los de Auditor de Policía Metropolitana, o de Departamento de Policía”.

III. LA DEMANDA

El ciudadano Miguel Ángel Villalobos Chavarro considera que las normas demandadas violan los artículos 29, 150 numeral 10, 158 y 169 de la Constitución Política. El demandante afirma que las normas impugnadas desconocen el artículo 29 porque el Ejecutivo, en uso de las facultades conferidas por la Ley 578 de 2000, desconoció el artículo 3º de la Ley de facultades en el que se ordena la creación de una Comisión del Congreso, nombrada para redactar en forma conjunta el proyecto de ley. Sin embargo, el legislador extraordinario no incluyó en el proyecto final las modificaciones propuestas por los congresistas con referencia a las normas impugnadas. El accionante resalta que el sentido del artículo 3º de la ley de facultades establece la necesidad de concertación entre la Comisión del Congreso y el

Ejecutivo, por lo tanto, no se trata de una participación de la que podía prescindir el legislador extraordinario.

Los cargos formulados por violación a los artículos 150 numeral 10. y 169 de la Constitución Política se configuran por la inclusión que hace el legislador extraordinario de regulaciones sobre la Justicia Penal Militar, asunto que no concierne ni a la materia ni a las facultades conferidas.

El accionante manifiesta que la reglamentación para el acceso a la Justicia Penal Militar, prevista en las normas impugnadas, no guarda relación con el título del Decreto Ley -por el cual se modifican las normas de carrera del personal de oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales, y agentes de la Policía Nacional-, en franca contradicción a lo exigido por la Carta Política. El título de la norma, se orienta a reformar la carrera del personal uniformado de la Policía Nacional, excluyendo al retirado y al civil.

Por otra parte, considera que el Ejecutivo desborda las facultades conferidas por la Ley 578 de 2000, debido a que de la enumeración taxativa de los decretos que podía modificar (artículo 2º de la Ley de facultades) ninguno contenía temas relacionados con la justicia penal militar. En consecuencia, “mal podría el ejecutivo tomar un texto a reformar para introducir en forma subrepticia en el estatuto de carrera del personal uniformado de la Policía Nacional, normas que aparentemente se hallan ligadas a la materia legislativa, pero que en el fondo otrora están dirigidas y concatenadas a circunstancias fácticas lejanas de la esencia y de la sustancia de los preceptos a modificar”. (folio 10 del expediente).

Conforme a lo expuesto solicita se declaren inexequibles los artículos demandados.

IV. INTERVINIENTES

La señora Blanca Cecilia Toro en representación del Ministerio de Defensa le solicita a la Corte Constitucional declarar exequibles las normas demandadas debido a que no desconocen lo previsto en los artículos 29, 150, numeral 10. y 169 de la Carta Política.

Frente al cargo por violación al debido proceso la representante del Ministerio afirma que lo previsto en el artículo 3º de la Ley de facultades debe entenderse como una participación de los Congresistas en la elaboración, revisión y concertación de los textos definitivos. Afirma,

que el verbo utilizado es participar, y no concertar, por ello, no es posible predicar que la aprobación de las normas demandadas adolece de vicios de forma porque se cumplió con el trámite y el procedimiento señalado en el artículo 3° de la Ley 578 de 2000, tal y como se certifica en las diferentes actas de las reuniones conjuntas.

La ciudadana interviniente, explica que el demandante en su análisis establece unos requisitos de procedimiento que la Ley de facultades no prevé. Además, el Congreso al trasladar transitoriamente la facultad de legislar al Ejecutivo, le confiere cierta libertad y autonomía para regular los asuntos sobre las materias específicamente definidas en la Ley de facultades.

Con relación al cargo sobre extralimitación de las facultades especiales conferidas por la Ley 578 de 2000, advierte que existe cosa juzgada, debido a que la Corte Constitucional en Sentencias C-757 y C-923 de 2001 se pronunció sobre el tema.

Respecto al cargo por violación al artículo 169 de la Constitución Política, considera que la regulación de carrera de la Policía comprende el escalafón necesario para definir la planta de personal de la entidad, en ella se establece la lista de cargos para cada grado de los oficiales, suboficiales y agentes. En relación con la planta de personal de la Policía no puede decirse que los miembros que integran la Justicia Penal Militar no pertenecen a la entidad máxime cuando los oficiales con título de abogado pueden hacer parte de ella. Las normas impugnadas cumplen con definir los requisitos para el desempeño de los cargos allí mencionados y no contradice los Decretos 1514 y 1513 de 2000 expedidos por el Gobierno Nacional, los cuales fueron derogados tácitamente por los Decretos 1790, 1791 y 1792 de 2000.

En relación con el cargo por violación al numeral 10. del artículo 150 superior, considera que al ser la Justicia Penal Militar parte de la estructura misma de la Policía, las normas demandadas no se encuentran fuera del contexto de la regulación de las normas propias del estatuto de carrera del personal uniformado, las cuales fueron objeto de modificación de conformidad con lo dispuesto por la Ley de facultades. Por lo tanto, existe la unidad de materia exigida por los artículos 168 y 169 de la Constitución Política. Además, el Legislador Extraordinario no hizo cosa diferente que adicionar las normas contenidas en los decretos 41 de 1994, 574 de 1995, 262 de 1994 y 132 de 1995, y reafirma la facultad del legislador para

desarrollar por medio de leyes ordinarias el tema de la Justicia Penal Militar con una cita de la Sentencia C-656 de 2001 de la Corte Constitucional.

El señor Procurador General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional declarar que en el presente caso existe cosa juzgada porque la Corporación ya se pronunció frente a estos cargos por vicios de trámite en Sentencias C-757 y C-923 de 2001.

Con relación a los cargos por extralimitación de funciones y por falta de unidad de materia, el señor Procurador afirma que no encuentra razones para argumentar que los requisitos para acceder a los cargos dentro de la Justicia Penal Militar no podían incluirse dentro de la legislación relativa al estatuto de la carrera de personal de la Policía. Además, contrario a lo que expresa el demandante, los Decretos 1513 y 1514 de 2000 no desarrollan en ninguno de los preceptos, los requisitos mínimos para acceder a los cargos en la Justicia Penal Militar. Y por otro lado, dichos Decretos fueron derogados por las normas expedidas en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 578 de 2000, razones por las cuales se desestiman los cargos de unidad de materia y extralimitación de funciones.

Reitera el señor Procurador, que la Justicia Penal Militar es una especialidad de la institución de la Policía a la que pueden acceder sus miembros, por ello, no se puede catalogar como un asunto ajeno a la carrera de la oficialidad. En tal sentido, definir los requisitos para el acceso a los cargos hace parte de la unidad de materia del Decreto 1791 de 2000 y corresponde a las facultades otorgadas al Ejecutivo.

En conclusión, le pide a la Corte Constitucional, respecto a los cargos por vicios de trámite de las normas demandadas, atenerse a lo dicho en las Sentencias C-757 y C-923 de 2001. En cuanto a los argumentos por violación de los artículos 150, numeral 10, 158 y 169 de la Constitución Política, solicita se declaren inexequibles las normas impugnadas únicamente por los cargos esgrimidos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

El ciudadano demandante considera que las normas impugnadas vulneran la Constitución Política porque fueron aprobadas sin cumplir con el procedimiento establecido en la Ley 578 de 2000 que concedió facultades extraordinarias al Ejecutivo para expedir los decretos ley relacionados con las Fuerzas Militares y de Policía. El artículo 3° de la Ley, establece que:

“Las Mesas Directivas de ambas Cámaras designarán una comisión especial (...) con el fin de participar en el desarrollo de estas facultades y en la elaboración, revisión y concertación de los textos definitivos de los decretos de reestructuración...”.

El Ejecutivo en ejercicio de las facultades extraordinarias, no incluyó en el texto definitivo del Decreto 1791 de 2000 lo concertado en la comisión del Senado y tampoco cumplió con la totalidad de las firmas en las actas de las reuniones de concertación. En consecuencia, considera el demandante que el legislador extraordinario desconoció la Ley de facultades y vulneró el artículo 29 superior al omitir formalidades sustanciales para la expedición del Decreto Ley.

Además, estima que se violaron los artículos 158 y 169 de la Constitución Política porque al reglamentar lo relacionado con los requisitos para el desempeño de los cargos en la Justicia Penal Militar vincula tanto a miembros -activos y retirados- de la Policía como al personal civil. Actuación que extiende indebidamente las facultades extraordinarias hacia un tema que no le fue conferido (Justicia Penal Militar) y hacia un grupo de personas que no cubre el Decreto Ley (el personal civil). Con ello, el Ejecutivo excede las facultades conferidas por la Ley 578 de 2000 e incurre en la violación del artículo 150 numeral 10. de la Carta Fundamental.

Tanto los intervinientes como el señor Procurador General de la Nación coinciden en afirmar que las normas demandadas no vulneran la Constitución Política porque fueron expedidas conforme a la Ley de facultades y que los cargos por violación al procedimiento de expedición son formalidades que el demandante crea y no la Carta Fundamental. De otro lado, consideran que la reglamentación de los requisitos para el acceso a los cargos de la Justicia Penal Militar hacen parte de la organización de la carrera de los miembros de la Policía Nacional, por lo tanto, el Ejecutivo no excede las facultades conferidas ni tampoco las utiliza para reglamentar temas extraños a la organización de la carrera de los miembros de la Policía.

Problema Jurídico

La Corte Constitucional debe establecer en primer lugar, si las normas demandadas fueron expedidas sin cumplir con lo establecido en la Ley 578 de 2000 y, en segundo lugar, si la definición de los requisitos para acceder a ciertos cargos propios de la Justicia Penal Militar,

no se relaciona y excede las facultades conferidas para la expedición de un régimen de carrera de los miembros de la Policía Nacional.

Aspectos constitucionales de las facultades extraordinarias

Uno de los temas que se considera central en el constitucionalismo colombiano es la definición de límites para que el Congreso confiera facultades de legislar al poder Ejecutivo sin subvertir el principio de la división de poderes. Expresión de la búsqueda de un equilibrio y uso racional de las facultades extraordinarias es el numeral 10. del artículo 150 de la Constitución Política que establece condiciones de modo, tiempo y materia para revestir al Ejecutivo temporalmente de la potestad de legislar.

Conforme a la prescripción de la Carta Política, la Corte Constitucional ha realizado un control detallado de las normas que en estas condiciones se han expedido y ha dado origen a una importante jurisprudencia que define, aplica y hace efectiva la orden de equilibrio y especialidad de las funciones en el ejercicio del poder público¹.

Respecto al caso sub júdice el demandante considera que el Ejecutivo incumplió con los requisitos establecidos en la Ley de Facultades al expedir las normas demandadas porque no incluyó las modificaciones previstas en la Comisión Especial del Congreso. Al respecto cabe resaltar que la Corporación ya había estudiado el tema y conforme lo relata la abogada representante del Ministerio de Defensa Nacional la convocatoria, conformación y contribución en la redacción del texto final del Decreto Ley de la Comisión Especial del Congreso se cumplió. Desde esta perspectiva el cargo por desconocimiento de la Ley de facultades no está llamado a prosperar porque el legislador extraordinario sí reunió y concertó el texto normativo conforme a lo previsto en el artículo 3º de la Ley 578 de 2000.

En relación con la Comisión Especial exigida por el artículo 3º de la Ley 578 de 2000 la Corte Constitucional en Sentencia C-757 de 2001 ya se había pronunciado sobre el tema y, en ella, se hace el recuento de la manera como el legislador extraordinario cumplió con la prescripción legal.

“5. La integración y funcionamiento de la Comisión Especial ordenada por el artículo 3º de la Ley 578 de 2000

El demandante afirma que la comisión especial que ordenaba integrar el artículo 3º de la Ley 578 de 2002 para que participara en la elaboración de los textos de los decretos de reestructuración de las Fuerzas Militares, entre ellos el Decreto Ley 1792 de 2000 demandado, no fue debidamente conformada, ni funcionó de acuerdo con el mandato establecido en dicho artículo.

Al respecto, esta Corporación de acuerdo con el expediente constata que:

* El Ministerio de Defensa mediante los oficios No. 2888 y 2889 MDD-863 del 18 de abril de 2000 solicitó a los Presidentes del Senado y Cámara, respectivamente, la designación de los miembros de la comisión especial (Folios 347 y 348)

* En atención a la solicitud del Ministerio de Defensa, la Secretaría General del Senado mediante el oficio SGS 083 del 26 de abril 2000, informó que el 22 de marzo de 2000 fueron designados como integrantes de dicha comisión especial los H. Senadores Miguel Pinedo Vidal, Ciro Ramírez Pinzón, Luis Elmer Arenas Parra, Enrique Gómez Hurtado y Antonio Guerra de la Espriella (Folio 349)

* La Mesa Directiva de la Cámara de Representantes mediante la Resolución M.D. 0480 del 3 de mayo de 2000 designó, para el mismo efecto a los H. Representantes Nelly Moreno Rojas, Mario Álvarez Celis, Benjamín Higueta Rivera, Manuel Ramiro Velásquez Arroyave y Pedro Vicente López Nieto (Folio 85)

* Conforme al documento denominado "acta de reunión" del 22 de agosto de 2000 firmado por los H. Senadores Miguel Pinedo Vidal, Ciro Ramírez Pinzón, Luis Elmer Arenas Parra, Enrique Gómez Hurtado y Antonio Guerra de la Espriella y de los H Representantes Nelly Moreno Rojas, Mario Álvarez Celis, Benjamín Higueta Rivera, Manuel Ramiro Velásquez Arroyave y Pedro Vicente López Nieto, se encuentra probado que la comisión especial

sesionó junto con la comisión asesora interna para la reforma y modernización de las Fuerzas Militares, la cual hizo una presentación de los diferentes proyectos de decreto en estudio. (Folio 656 y ss).

* Conforme al documento denominado “acta de reunión” firmado por todos los integrantes de la comisión, incluido el Senador Luis Elmer Arenas a que hace relación el actor, se encuentra probado que la comisión especial sesionó los días 28, 29, 30 y 31 de agosto 1º, 4, 5 y 7 de septiembre de 2000, junto con la comisión asesora interna para la reforma y modernización de las Fuerzas Militares, haciendo diferentes recomendaciones y sugerencias sobre el decreto atacado, algunas de las cuales fueron acogidas en el proyecto final sometido a consideración de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República (Folios 698 y ss)

Del anterior recuento probatorio la Corte puede concluir que la irregularidad argüida por el actor en la preparación del texto del decreto acusado, no se configuró, como quiera que la Comisión Especial a la que refiere el artículo 3 de la Ley 578 de 2000 se integró, reunió y cumplió con el objetivo previsto, cual era, “participar en el desarrollo de estas facultades y en la elaboración, revisión y concertación de los textos definitivos de los decretos de reestructuración”.

Para la Corte el proceso que antecedió a la expedición del decreto ley acusado se ajustó de manera cabal a lo que para el efecto prescribe la Constitución y la ley habilitante, por lo que, en consecuencia, los reparos en este sentido no están llamados a prosperar”.

Respecto a la falta de firmas de algunos de los miembros de la Comisión Especial en las actas de las reuniones, el ciudadano demandante considera que constituye una violación insubsanable al debido proceso, juicio jurídico que no encuentra fuente de validez concreta porque a ¿qué procedimiento hace referencia y, además, cuál es la razón para considerarlo sustancial? Ambas afirmaciones subjetivas que no guardan relación con ninguna proposición jurídica constitucional ni legal, máxime cuando el Congreso ha transferido -temporal y específicamente- su facultad para legislar al conferirle al Ejecutivo esta función, no se puede afirmar que es una nuda transferencia en la que el Congreso conserva su poder legislativo porque la figura de la colegislación -Ejecutivo y Legislativo simultánea- no existe 3.

El Congreso de la República al conferir facultades extraordinarias al poder Ejecutivo conforme lo establece el numeral 10. del artículo 150 de la Constitución Política, se despoja de su

función de legislar sobre un determinado tema, entonces, esto significa ¿qué el artículo 3º de la Ley de facultades no tiene ningún valor vinculante?

La respuesta al interrogante, en principio es negativa debido a que el poder Ejecutivo queda compelido a ejercer las facultades extraordinarias dentro del preciso marco establecido por el Legislador. Sin embargo, una vez definido ese marco quien se encuentra facultado para expedir la norma es el poder Ejecutivo. En ese sentido la Comisión Especial prevista en la Ley de facultades no constituye un centro de deliberación definitivo sino un escenario de colaboración para redactar el proyecto de norma. En consecuencia, se infringe la Ley de facultades si no se integra o se convoca y discute el texto normativo en concurrencia con la Comisión, pero la validez de la norma, no está sujeta a la fidelidad absoluta del texto final con las deliberaciones de la Comisión porque la competencia legislativa ya no la tiene el Congreso -y por ello, no se surte el trámite para la producción de una ley ordinaria- sino la tiene el Ejecutivo.

De otra parte, considera la Corte Constitucional importante resaltar que en la Sentencia C-923 de 2001 el ciudadano demandante es el mismo que en el presente caso interpone la acción de inconstitucionalidad, con pretensiones similares referidas al cumplimiento del artículo 3º de la Ley 578 de 2000. En el fallo mencionado la Corporación desestimó los cargos y así, lo reitera en la presente decisión. Pero advierte que resulta poco ético el comportamiento del accionante, quien a pesar de conocer la existencia de una decisión sobre el mismo asunto, vuelve a utilizar la acción para reclamar lo ya resuelto, en un franco comportamiento de deslealtad procesal e indebido uso de la acción pública de inconstitucionalidad.

La Justicia Penal Militar y la reglamentación de la carrera de los miembros de la Policía Nacional

Del estudio de la constitucionalidad de las normas relacionadas con el fuero militar, la Corte Constitucional ha proferido una serie de decisiones dentro de las cuales es del caso destacar tanto las que definen el sentido del fuero como las que perfilan sus características.

El sentido del fuero militar fue especialmente trabajado en la sentencia C-878 de 2000, en la que se dijo:

“Ha sido el propio Constituyente tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación, el que limitó el alcance del fuero militar y la aplicación excepcional de la jurisdicción penal militar, al señalar los elementos estructurales de éste, pues expresamente señaló que sólo podrán ser juzgados por la jurisdicción penal militar, los miembros activos de la fuerza pública, entiéndase fuerza militar y policía nacional, cuando éstos comentan un delito relacionado con el servicio mismo. Así, se ha dicho que son dos los elementos que deben estar presentes para que opere la competencia de las Cortes marciales o tribunales militares. El primero, de carácter subjetivo, pertenecer a la institución castrense y ser miembro activo de ella, el segundo, de carácter funcional, por cuanto el delito cometido debe tener relación con el servicio”.

“El literal f) [del artículo 11 del proyecto de Ley] establece que la jurisdicción penal militar hace parte de la rama judicial. Al respecto, baste manifestar que este es uno de los casos en que a pesar de que se administra justicia (Arts. 116 y 221 C.P.), los jueces penales militares no integran esta rama del poder público, pues -conviene repetirlo- no se encuentran incluidos dentro de los órganos previstos en el Título VIII superior. Por lo demás, no sobra advertir que en providencia de esta Corporación ya se han definido los alcances del artículo 221 superior - que se encuentra dentro del Capítulo sobre la fuerza pública- al establecer que la justicia penal militar únicamente juzga a “los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y sólo por delitos cometidos en relación con el mismo servicio”⁴. En esa misma providencia se concluyó: “Es verdad que la Justicia Penal Militar, según lo dice el artículo 116 de la Constitución, administra justicia. Pero lo hace de manera restringida, no sólo por los sujetos llamada a juzgar, sino por los asuntos de los cuales conoce”. Por lo demás, estima esta Corporación que el hecho de que la ley le haya atribuido a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento en casación de las sentencias proferidas por la justicia penal militar, no significa por ese sólo hecho que ella haga parte de la rama judicial, pues se trata de una relación funcional que en nada compromete la estructura orgánica de esta rama del poder público.

Al ser indiscutible, entonces, que los jueces penales militares no tienen por qué hacer parte de la rama judicial, esta Corporación deberá declarar la inexecutable del literal f) del artículo 11 bajo revisión”.

Conforme a lo expuesto, se puede concluir en primer lugar, que el legislador extraordinario

no incurre en terrenos extraños, impropios o ajenos al diseño de la carrera de los miembros de la Policía Nacional cuando define los requisitos que deben cumplir las personas para acceder a estos cargos porque:

i. La Justicia Penal Militar está integrada principalmente por miembros de la fuerza pública conforme al sentido con el cual se define el juez natural competente para conocer las investigaciones relacionadas con las funciones propias del servicio.

i. Con la reglamentación de los requisitos para acceder al cargo el legislador extraordinario no excede las facultades conferidas porque no modifica ni deroga normas para las que no estaba facultado. Los Decretos 1513 (por el cual se modifica la nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones) y Decreto 1514 de 2000 (por el cual se modifican las plantas de Empleados Públicos del Ministerio de Defensa Nacional al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional contenida en los Decretos 1714 de 1993 y 1260 de 1994 y se fija la planta de la Justicia Penal Militar), no definen en ninguno de sus apartes los requisitos para acceder a los cargos de la Justicia Penal Militar.

i. La Ley 578 de 2000 le confirió facultades al Ejecutivo quien dictó los Decretos 1790, 1791 y 1792 de 2000, con los cuales se derogaron los decretos anteriormente mencionados. Por ello, resulta irrelevante la afirmación del demandante sobre la existencia de otras normas que reglamentan el acceso a los cargos de la Justicia Penal Militar.

La Constitución Política tiene como cláusula general atribuir la competencia para juzgar los delitos a la jurisdicción ordinaria, pero en el artículo 221 superior se crea la excepción, producto de la figura del fuero militar, que da lugar a la Justicia Penal Militar. Esta excepción se justifica porque las conductas sometidas a esta justicia especial están estrechamente vinculadas con el ejercicio de las funciones de la institución armada y que los sujetos sometidos a ella están subordinados a reglas de comportamiento diferentes a las de la vida

civil 5.

De otra parte, el artículo 221 de la Constitución establece la reserva legal para reglamentar la Justicia Penal Militar por medio de un código y por ello, podría pensarse que, cualquier norma relacionada con estas materias expedida por fuera de este cuerpo normativo, constituye una violación a la Carta Fundamental. Sin embargo, la Corte Constitucional al respecto ha dicho en sentencia C-399 de 1995:

“La Corte considera que efectivamente es necesario atribuir un sentido normativo a la expresión ‘con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar’ del artículo 221 de la Carta. Sin embargo, para esta Corporación no es admisible una interpretación estrictamente formalista de la citada expresión, pues ella conduce a resultados irrazonables. En efecto, es indudable que el tema de la justicia militar debe ser sistematizado en un código, a fin de que esa rama del derecho sea ordenada por un conjunto normativo unitario que regule sus instituciones constitutivas ‘de manera completa, sistemática y coordinada’. Pero ello no puede significar que todos los aspectos de la justicia militar deban estar formalmente contenidos en el texto de ese código, ya que algunas materias pueden estar razonablemente incorporadas en otras leyes. Así, es natural que la ley orgánica de la Procuraduría pueda regular aquellos temas relativos a la intervención del Ministerio Público en los procesos castrenses, como lo hace efectivamente la norma impugnada. O igualmente es lógico que algunos aspectos del régimen disciplinario, que pueden tener proyección normativa sobre la justicia penal militar -como la regulación de la obediencia debida- puedan estar incorporados en las leyes que consagran el régimen disciplinario de la Fuerza Pública. Sería absurdo considerar que esas regulaciones son inconstitucionales por referirse al tema de la justicia penal militar y no estar formalmente contenidas en el código respectivo, ya que se trata de normas legales de la misma jerarquía, por lo cual el Legislador tiene la libertad para establecer la mejor manera de sistematizar esas materias”⁶.

En este sentido, cuando el legislador extraordinario define los requisitos de acceso a los cargos de la Justicia Penal Militar no incurre en un exceso de facultades porque la conexidad de la composición jerárquica de la carrera de los miembros de la Policía Nacional, con la composición de la Justicia Penal Militar, es estrecha e interdependiente, debido a que dentro del escalafón de los grados que califican a sus miembros y que determinan la jerarquía de los individuos en la institución, se encuentran los cargos y grados de los miembros de la Policía

que hacen parte de esta justicia. Si el legislador no define lo correspondiente a esta materia se presentaría un vacío manifiesto en la reglamentación de la carrera de los miembros de la Policía Nacional.

Por último, las normas demandadas no vulneran los artículos 158 y 169 de la Constitución Política porque, como se ha insistido, la reglamentación de acceso a los cargos de la Justicia Penal Militar se encuentra estrechamente vinculada con la carrera de los miembros de la Policía Nacional. Estos cargos hacen parte del escalafón a los que pueden acceder los miembros de la institución.

V. DECISIÓN

Conforme a lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

Primero. ESTESE a lo resuelto en las Sentencias C-757 y C-923 de 2001, en lo relacionado con el cargo de inexecuibilidad por desconocer lo previsto en la Ley de facultades para redactar los decretos en colaboración con la Comisión Especial del Congreso.

Segundo. DECLARAR exequibles, únicamente por los cargos formulados, los artículos 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39 del Decreto 1791 de 2000.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver entre otras, las Sentencias C-255 de 1995, C-129 de 1995, C-397 de 1995, C-712 de 2001.

2 “Artículo 3. Las Mesas Directivas de ambas Cámaras designarán una comisión especial integrada así: cinco (5) Senadores de la República y cinco (5) Representantes a la Cámara, con el fin de participar en el desarrollo de estas facultades y en la elaboración, revisión y concertación de los textos definitivos de los decretos de reestructuración. De la comisión de redacción de la ley de facultades hará parte el Procurador General de la Nación o su delegado.” (Mediante la Sentencia C-1493 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, la Corte Constitucional declaró inexecutable el aparte que se subraya.)

3 Tema que también fue tratado en la Sentencia C-923 de 2001.

4 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 1. Auto No. 12 del 1o de agosto de 1994. Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.

5 Sentencia C-368 de 1999. Dado que el régimen de carrera es uno de los mayores baluartes para la defensa de la independencia de los funcionarios, no se entiende por qué los jueces de instrucción penal militar son definidos en la ley como de libre nombramiento y remoción, a pesar de que la regla general para los funcionarios y empleados judiciales es la de pertenencia a la carrera, regla que también se aplica a sus equivalentes en la justicia

ordinaria, los fiscales. Los jueces de instrucción penal militar no desempeñan tareas de dirección política u orientación institucional, ni funciones que requieran de una relación especial de confianza. Evidentemente, sus labores son estrictamente judiciales. Y si bien la Carta Política autoriza la existencia de una jurisdicción penal militar aparte de la jurisdicción ordinaria, ello no significa que la justicia penal militar pueda sustraerse de los principios propios de la administración de justicia, tal como el de que los funcionarios judiciales deben ser independientes. Así las cosas, no existe ningún argumento que justifique su exclusión del régimen de carrera administrativa. Por lo tanto, se declarará la inconstitucionalidad de la clasificación del cargo de juez de instrucción penal militar como de libre nombramiento y remoción.

6 Ver también Sentencia C-676 de 2001.