Sentencia C-397/02

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Normas sobre organización y funcionamiento de seguridad y defensa nacional

Referencia: expediente D-3755

Acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 684 de 2001 "por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones."

Actor: Pedro Pablo Camargo

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Pedro Pablo Camargo demando la Ley 684 de 2001 "por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones."

El Magistrado Sustanciador, mediante auto fechado el 19 de octubre de 2001, admitió la demanda de la referencia y ordenó fijar en lista las normas acusadas en la Secretaría General de ésta Corporación. En esa misma providencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional, así como al Comandante General de las Fuerzas Militares, al Director General de la Policía Nacional y a la Academia Colombiana de

Jurisprudencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede, entonces, a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. LA DEMANDA

El ciudadano demandante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 684 de 2001 con base en los siguientes argumentos:

1. En un primer capitulo de la demanda, el actor afirma que la ley acusada, por regular materias propias de los estados de excepción, "debe ser declarada inexequible por vicios de procedimiento en su formación, ya que fue tramitada como ley ordinaria y no como ley estatutaria, en violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política." Al respecto, informa que esta temática fue reglada de manera expresa en la Ley Estatutaria 137 de 19941 de conformidad con los tratados internacionales y bajo la previsión de que las facultades atribuidas al gobierno "solo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado".

En concreto, sobre el cargo mencionado, el demandante señala que la vulneración de los preceptos constitucionales relacionados con la reserva de ley estatutaria se hace evidente en el Titulo IV "procedimientos operacionales", en especial, el artículo 54 que trata sobre el denominado "teatro de operaciones", así como en el Titulo V "movilización" de la ley enjuiciada, al tiempo que, a su juicio, estos apartes contrarían los artículos 212, 213 y 214 superiores, que se ocupan de los estados de excepción.

Agrega que ninguno de los temas desarrollados por la ley acusada, se encuentra incluido en las atribuciones "que taxativamente fija al Congreso de la República el Art. 150 de la Constitución Política en sus 25 numerales." Así mismo, afirma que tales facultades, tampoco se hallan comprendidas en el Capítulo VII del Título VII de la Constitución. Finaliza este aparte de la demanda afirmando que la ley sujeta a revisión "al regular por medio de ley ordinaria lo relativo a la emergencia ecológica del país, transgrede los Arts. 215, 152 y 153."

2. En cuanto al contenido material de la ley, el accionante manifiesta que por medio de ella se ha modificado la Constitución, sin que se hubiera respetado el procedimiento previsto para el efecto en el artículo 374 superior. Sobre el punto indica que el Titulo I de la norma acusada modifica y adiciona el Titulo II de la Constitución Política, así como advierte que en ninguna de las disposiciones constitucionales existe "un capítulo destinado a la organización y funcionamiento de la `seguridad y defensa nacional´" razón por la cual estima que se trata de una "creación artificial urdida por los militares para introducir en Colombia, sin reforma previa de la Constitución Política, la `doctrina de seguridad nacional´ del Pentágono de los Estados Unidos de America."

En esa misma línea argumentativa, continúa su exposición asegurando que la ley enjuiciada pretende establecer en tiempo de paz el concepto de defensa nacional, al cual no hace referencia el artículo 1 de la Carta Política que al referirse a los fines del Estado tan sólo alude a la defensa de la independencia nacional y al mantenimiento de la integridad territorial, para lo cual el artículo 212 ibídem prevé como excepcional el estado de guerra exterior que, en criterio del actor, ahora se pretende establecer como permanente. Ahora bien, no obstante reconoce que el artículo 213 de la Constitución señala la perturbación del orden público que atente contra "la seguridad del Estado" como causa para declarar el estado de conmoción interior, insiste en que éste sólo puede darse de manera temporal y en el marco de las normas superiores que regulan los estados de excepción. (Capitulo VI del Titulo VI de la Constitución Política)

Con base en las consideraciones hasta este punto resumidas, afirma que la norma enjuiciada propende por la militarización permanente del Estado, otorgándole a los miembros de la fuerza pública poder para capturar a los civiles y para ejercer funciones de policía judicial desconociendo el postulado según el cual Colombia es un Estado social de derecho y no un Estado fascista.

3. Respecto de cada uno de los artículos de la ley, salvo contadas excepciones (artículos 10 y 28) que se advierten a lo largo de este resumen, el demandante procede a exponer cargos específicos de vulneración a la Constitución Política. Dada esta circunstancia y a la extensión de la ley la Corte se remitirá al texto de la misma publicado en el Diario Oficial Año CXXXVII. No. 44.522 del 17 de agosto de 2001 y hará referencia únicamente a los cargos expuestos por el demandante respecto de cada norma.

* Artículos 1 y 2. Argumenta el demandante que al instituirse de manera permanente y constante un "Sistema de Seguridad y Defensa Nacional", al que hacen referencia dichos preceptos, se vulneran y adicionan sin la observancia del artículo 374 de la Constitución, los artículos 212 y 213 ibidem, como quiera que, en su criterio, se trata de una materia propia de los estados de excepción, en concreto, del estado de guerra exterior. Así mismo, advierte que se vulneran los artículos 214 y 152 superiores de conformidad con los cuales sólo "[u]na ley estatutaria…" puede regular las facultades del gobierno durante los estados de excepción.

* Artículo 3. Al respecto asegura que el concepto de "poder nacional" como "la capacidad del Estado Colombiano de ofrecer todo su potencial para responder ante situaciones que pongan en peligro el ejercicio de los derechos y libertades", contenido en la norma acusada, adiciona el artículo 95 de la Constitución sin que se hubiere seguido el procedimiento previsto para el efecto por el artículo 374 ibidem; al tiempo que rebasa el marco del Capítulo VI del Título VII de la Constitución, puesto que en él no se prevé como causas del estado de conmoción interior, aquellas descritas en el precepto controvertido.

* Artículo 4. Para el demandante "es obvio" que la definición de orden público contenida en esta norma no corresponde a la tradicional según la cual es el "estado de coexistencia pacífica entre los miembros de la comunidad" o aquella que "se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican el derecho de la comunidad". De manera que, a juicio del actor, la circunstancia de que una norma ordinaria regule lo que debe entenderse por orden público vulnera los artículos 152, 153, 213 y 374 de la Carta Política.

* Artículo 5. En cuanto a esta norma, el accionante afirma que con ella se "pretende asimilar a la policía nacional dentro de la fuerzas militares"(sic) contradiciendo la definición que de esta institución hace el artículo 218 de la Constitución Política y quebrantando por esta

misma razón el artículo 217 ibidem.

* Artículo 6. Indica que esta disposición vulnera el inciso 2 del artículo 217 de la Constitución Política pues, a su juicio, pretende convertir a las fuerzas militares en el "poder nacional". Así mismo, considera vulnerado el artículo 212 ibidem, por cuanto asegura que esta norma superior sólo hace referencia a la agresión exterior y no puede entonces deducirse la "agresión de carácter interno", ya que el estado de guerra exterior está concebido exclusivamente "para repeler la agresión de otro Estado."

* Artículo 7. Afirma que el concepto de seguridad ciudadana al que hace referencia este artículo, constituye una adición del artículo 2 y del Titulo II de la Constitución Política, sin que se hubiera respetado el procedimiento previsto en el artículo 374 superior para el efecto.

* Artículo 8. Al respecto el actor asegura que el concepto de seguridad nacional resulta agregado a la Constitución Política, como quiera que los artículos 189 numeral 6 y 213 superiores, se refieren a "la seguridad exterior de la república" y a "la seguridad del Estado" respectivamente, y no a la categoría prevista en la ley.

* Artículo 9. Indica que adiciona el artículo 95 de la Constitución Política, ya que en él no se prevé el deber de "responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas" lo cual, en criterio del actor, es responsabilidad exclusiva de las autoridades, de acuerdo con el artículo 2 ibidem.

Los mismos cargos expone de manera específica en relación con la expresión contenida en el mencionado artículo según la cual "Con estos objetivos deben disponer de los recursos, tomar las medidas y emprender las acciones que de conformidad con las leyes le demanden, dentro de los límites del Derecho Internacional Humanitario"

* Artículos 11 (literales b, c, d y l) y 12. Respecto de estas normas cuestiona, en primer termino, que se señale al Congreso de la República, al Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación (literales b, c y d) como parte de los organismos que integran el Consejo Superior de Seguridad y Defensa.

El actor, invocando el artículo 136 de la Constitución Política, afirma que el Congreso de la República no puede inmiscuirse por medio de resoluciones o leyes como la atacada, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades, como quiera que, en su criterio, los artículos cuestionados de la ley involucran al órgano legislativo en materias del resorte exclusivo del Presidente de la República, según se expresa en lo numerales 4, 5 y 6 del artículo 189 ibidem y no previstas en sus atribuciones constitucionales tal como lo deduce de la observancia del artículo 150 superior.

En cuanto al Consejo Superior de la Judicatura, afirma que se trata de un órgano judicial independiente del ejecutivo, el cual tiene como función administrar justicia conforme lo dispone el artículo 116 constitucional, en consecuencia, considera que "no puede participar en decisiones que corresponde adoptar al Gobierno Nacional". Similares cargos expone en relación con el hecho de que la Fiscalía General de la Nación integre el mencionado Consejo Superior de Seguridad y Defensa, pues estima que dicha función riñe con las atribuciones asignadas por la Constitución a aquel organismo en el artículo 250 superior

Por otra parte, el actor afirma que el señalamiento de la Policía Nacional como integrante del Consejo Superior de Seguridad y Defensa (literal l), vulnera el artículo 218 de la Constitución Política por cuanto dicha institución "no es un brazo de las fuerzas militares" conforme a la definición que de estas hace el artículo 217 ibidem. Sobre el tema añade que las atribuciones que el artículo 15 de la ley acusada confiere al mencionado consejo son eminentemente militares y, en consecuencia, ajenas al carácter civil de la policía.

* Artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19. En relación con estas normas que se ocupan en concreto del Consejo Superior de Seguridad y Defensa, el actor asegura que para establecer un órgano como el mencionado se requiere de un acto legislativo (C.P. arts. 374 y 375); así lo

deduce al observar que instituciones como el Consejo Superior de la Judicatura (C.P., arts. 254, 255, 256 y 257) son de creación directa por la Constitución Política. Así mismo, manifiesta que los artículos 150, 151 y 152 no facultan al Congreso de la República para expedir leyes que establezcan un órgano como el denominado Consejo Superior de Seguridad y Defensa y lo definan como "el instrumento para garantizar el debido planeamiento, dirección, ejecución y coordinación de todos los elementos del Poder Nacional y su fortalecimiento, con miras a garantizar la Seguridad Nacional." Concluye sobre el punto, advirtiendo que el numeral 6 del artículo 150 superior sólo faculta al Congreso de la República para variar, atendiendo excepcionales condiciones, la residencia de los altos poderes nacionales, pero no para crear el "poder nacional" como la suma de los "poderes nacionales" tal como en criterio del actor ocurre con la ley acusada.

* Artículo 20. Según el demandante, cuando la norma enjuiciada expresa "Además de las consagradas en la Constitución Política", reconoce de manera manifiesta la adición de funciones al Presidente de la República no previstas en el artículo 189 de la Constitución Política, norma superior que, a juicio del actor, señala de manera taxativa las atribuciones del primer mandatario, como quiera que no contiene en ninguna de sus partes la posibilidad de que sean agregadas por el legislador, con la fórmula utilizada en otros artículos de dicho cuerpo normativo que indica "y las demás previstas en la ley".

* Artículos 21 y 22. Sostiene que el Presidente de la República no puede delegar en el Ministro de Defensa Nacional la facultad de "dirigir la actuación de la Fuerza Pública y los aspectos técnicos y logísticos que demanden la situación de conflicto externo, interno y/o de estados de conmoción interior" tal como lo dispone el literal b) del artículo 21, como tampoco en el Comandante General de la Fuerzas Militares como en su criterio lo prevé el artículo 22, pues con ello, asevera, se viola el numeral 3 del artículo 189 de la Constitución Política, y la reserva de ley estatutaria en cuanto a las materias relacionadas con los estados de excepción (C.P., art. 152).

* Artículo 23. Según el actor, con esta norma se vulnera el artículo 218 de la Constitución Política, por cuanto a la Policía Nacional no le corresponde la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y del orden constitucional, pues se trata de funciones a cargo de las fuerzas militares.

* Artículo 24. Para el demandante el precepto acusado "pretende darle autonomía a los comandantes del ejército nacional, la armada y la fuerza aérea 'bajo el mando del Comandante General de las Fuerzas Militares' para dirigir y disponer de las fuerzas armadas de la república.", vulnerando así el numeral 3 del artículo 189 de la Constitución Política.

* Artículo 25. Sostiene que la norma impone al Fiscal General de la Nación la obligación permanente, incluso en tiempos de paz, de suministrarle al gobierno mes por mes información "sobre las investigaciones preliminares y formales que se adelantan" por determinados delitos, adicionando de esta manera, sin la observancia del artículo 374 de la Constitución Política, el artículo 251 ibidem que, según observa el actor, en su numeral 5 prevé tal función pero circunscrita de manera exclusiva al estado de conmoción interior (C.P., art. 213). Cuestiona igualmente, que el artículo en comento faculte al Ministerio de Defensa Nacional para solicitar de manera urgente al Fiscal General de la Nación, informes inmediatos sobre las investigaciones que se adelanten.

* Artículo 26. De manera ambigua, el actor argumenta que como consecuencia de lo expresado en relación con el artículo anterior, "el Art. 26 de la ley aquí impugnada es constitucional". Además, asegura que vulnera los artículos 277 y 278 de la Constitución Política, como quiera que considera que la función de hacer "un seguimiento especial a los procesos judiciales que adelantan los jueces o tribunales para el juzgamiento de los delitos enunciados en el artículo 25" es propia de la Procuraduría General de la Nación y no del Consejo Superior de la Judicatura, como lo pretende la norma controvertida, en contradicción igualmente del artículo 256 superior.

* Artículo 27. Para el actor "es ostensible" que la materia regulada por esta norma corresponde a una ley orgánica conforme al trámite previsto en el artículo 152 constitucional.

* Artículo 29. Asegura que el literal c) de esta norma que dispone "proveer los apoyos y atender los requerimientos del Ministerio de Defensa Nacional, para el desarrollo de los planes de Seguridad y Defensa Nacional" pretende desconocer el derecho de los departamentos y municipios de gobernarse por autoridades propias como lo dispone el artículo 287 superior. De igual modo, advierte que el artículo permite que Ministerio de Defensa usurpe facultades privativas del Presidente de la República vulnerando el artículo 189 numeral 3 constitucional.

* Artículo 30. No obstante reconoce que el artículo 315 de la Constitución Política confiere al alcalde la atribución de conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que recibe del gobernador y del presidente, considera que la norma enjuiciada al disponer que "el orden público en el nivel territorial estará a cargo de Gobernadores y Alcaldes" vulnera el numeral 4 del artículo 189 superior.

* Artículos 31, 32, 33, 34, 35 y 36. A juicio del actor, los Consejos Regionales, Departamentales, Distritales, Metropolitanos y Municipales de Seguridad y Defensa Nacional, son órganos que sólo pueden crearse mediante reforma constitucional, en los términos de los artículos 374 y 375 de la Constitución Política. Tal como ocurre con el Consejo Superior de la Judicatura, el Consejo Nacional Electoral y el Consejo Nacional de Planeación. Además, considera que se trata de órganos paralelos a las asambleas departamentales, a los concejos municipales y al Concejo del Distrito Capital (C.P., arts. 300, 312 y 323), lo cual, en su criterio, también vulnera el artículo 286 superior.

* Artículos 37, 38, 39 y 40. La mención al Sistema de Seguridad y Defensa Nacional que

hace el artículo 37 de la ley acusada, motiva al demandante a insistir en que para instituirlo es necesario una reforma a la Constitución con la observancia de los artículos 374 y 375 superiores, como quiera que en el artículo 2 ibidem no se hace ninguna referencia a dicho sistema. Igual procedimiento sostiene que debe observarse para adoptar el Plan de Seguridad y Defensa Nacional al que hace referencia el parágrafo del artículo 38, ya que observa que el artículo 339 de la Constitución se refiere es a un plan nacional de desarrollo. Sin mayores precisiones expone los mismos cargos en relación con los artículos 39 y 40 de la ley enjuiciada.

* Artículo 41. Argumenta que asignarle al Presidente de la República la obligación de "diseñar y establecer los medios y mecanismos para hacer una Nación más segura y más próspera, particularmente en tres ámbitos: Seguridad con efectiva diplomacia y con fuerzas militares listas para luchar y ganar, impulsar la prosperidad de la economía y promoción de la democracia." constituye una adición de las atribuciones que taxativamente le señala el artículo 189 de la Constitución Política.

* Artículo 42 y 43. Insiste en que la referencia al Poder Nacional que hace esta norma, es una muestra de la pretensión de establecer un nuevo concepto por encima del poder legislativo, ejecutivo y judicial, vulnerando así el artículo 113 superior y con fines distintos a los previstos por los artículos 114, 115 y 116 ibidem. El mismo cuestionamiento expone en cuanto a la expresión Poder Militar contenida en el artículo 43 de la ley acusada.

* Artículo 44. Sostiene que la expresión "las acciones operativas continuas previstas para el desarrollo de los Planes de Guerra." contenida en el literal b) de la norma referida, vulnera el artículo 2 de la Constitución Política, como quiera que entre los fines esenciales del Estado allí previstos no se encuentra hacer la guerra. Al respecto, precisa que la expresión guerra se utiliza en el artículo 212 superior, como sinónimo de legítima defensa contra la agresión exterior de conformidad por lo dispuesto por el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas.

* Artículo 45. Asegura que esta norma involucra a la Policía Nacional como cuerpo civil en operaciones estratégicas militares, vulnerando el artículo 218 de la Constitución Política.

* Artículo 46. Asegura que mediante este precepto se pretende obligar a gobernadores y alcaldes a coordinar "con los comandantes de la fuerza pública" el planeamiento de la seguridad, violando el artículo 219 superior el cual dispone que esta última no es deliberante.

* Artículos 47 y 48. Sobre el tema cuestiona que el Ministro de Defensa presida la denominada Junta de Inteligencia Estratégica, por considerar que tal previsión del literal a) del artículo 47 y las funciones que se le asignan en el artículo 48 de la ley, vulneran el numeral 3 del artículo 189 superior pues, entiende, se trata de una atribución exclusiva del Presidente de la República.

* Artículos 49, 50, 51 y 52. En cuanto a estas normas que componen el capitulo de las disposiciones presupuestales de la ley, manifiesta que la obligación impuesta al Gobierno Nacional por el artículo 49, según la cual "mantendrá la Fuerza Pública debidamente equipada y entrenada" vulnera los artículos 1, 2 y 350 de la Constitución Política, los cuales transcribe en extenso. En relación con las demás normas señaladas no presenta argumento alguno.

* Artículo 53. El actor manifiesta que "el Ministro de Defensa carece de facultades para asignar 'jurisdicción territorial' a subordinados del Presidente de la República, como son el Comandante de las Fuerzas Militares y el Director General de la Policía." tal como, a su juicio, lo prevé el precepto referido, pues con ello se vulnera el numeral 3 del artículo 189 de la Constitución Política.

* Artículo 54. Estima que un teatro de operaciones “bélicas” tal como quedó concebido por la norma acusada, sólo puede tener lugar en el marco del estado de guerra exterior o conmoción interior previsto en los artículos 212 y 213 constitucionales, respectivamente. Así mismo, considera que la regulación mediante una ley ordinaria de estas materias, desconoce la reserva de ley estatutaria que al respecto ordenan los artículos 152 y 153 superiores.

Se trata, entonces, a juicio del actor, de un nuevo estado de excepción permanente, creado sin la observancia de los artículos 374 y 375 de la Constitución y con un propósito ajeno por completo a lo dispuesto por los artículos 212 y 213 ibidem, cual es, la de “prever la posible amenaza o alteración del orden constitucional, la soberanía, la independencia y la integridad del territorio Nacional”.

* Artículo 55. El actor argumenta que la delegación del Presidente de la República de la “Conducción Estratégica Nacional” prevista en la norma cuestionada, vulnera los artículos 189, 303 y 315 de la Constitución, pues de estos preceptos superiores no puede deducirse tal facultad. Así mismo, advierte que los alcaldes y gobernadores reciben ordenes en materia de orden público del Presidente de la República y no de los “comandantes de operaciones militares o policiales” como lo dispone el artículo cuestionado.

* Artículo 56. Cuestiona, en primer término, que la norma disponga que la Conducción Operativa se señale como facultad de los Comandantes de Fuerza y del Director General de la Policía, pues se trata, a su juicio, de una atribución exclusiva del Presidente de la República conforme a los numerales 3 y 5 del artículo 189 superior. De igual modo, considera que es del exclusivo resorte del primer mandatario, conforme al numeral 4 del artículo 189 superior “requerir verbalmente o por escrito el apoyo de la Fuerzas Militares” como lo dispone el numeral 2 del artículo acusado, y no un recurso a cargo de gobernadores, alcaldes y el Comandante de Policía respectivo.

* Artículo 57. Luego de transcribir los artículos 217 y 218 de la Constitución Política, concluye que el precepto referido de la ley acusada los vulnera como quiera que en ellos "se establecen claros límites al uso de la fuerza militar". La misma formula utiliza para argumentar la violación de los artículos 212, 213 y 214 superiores.

Por otra parte, señala que la expresión según la cual "la acción de la Fuerza Pública debe ser adecuada, eficaz, razonable, otorgando a sus miembros el legítimo derecho de defensa frente a cualquier agresión, cuando fueren siquiera amenazados sus derechos fundamentales y lo de los ciudadanos." vulnera los artículos 2 inciso 2 y el 6 de la Constitución, los cuales transcribe. Con base en la transcripción de los artículos 2 y 5 de la Ley 62 de 1993 –Estatuto de Policía- y tras confrontar el contenido de los artículos 216, 217 y 218 de la Constitución, asegura que "las supuestas 'normas de procedimiento operacional' no son aplicables a la policía nacional, a riesgo de desnaturalizar su esencia civil y preventiva."

Finalmente, manifiesta que el parágrafo en el que se ordena que el decreto reglamentario de las normas de que trata el presente artículo, deberá ser expedido dentro de los tres (3) meses siguientes a la sanción de la ley, vulnera el artículo 214 constitucional, como quiera que advierte que el gobierno "carece de potestad reglamentaria de los estados de excepción y, por consiguiente, de las leyes estatutarias." y añade, "la fuerza, en las operaciones militares, procede sólo de los estados de excepción".

* Artículo 58. A juicio del actor vulnera el artículo 32 superior, por cuanto interpreta que la facultad allí prevista de aprehender a un delincuente sorprendido en flagrancia para ser llevado ante el juez, no abarca a los miembros de las fuerzas armadas sino a la policía nacional. Igual conclusión deduce de la lectura del artículo 217 de la Constitución, por cuanto afirma que en él no se dispone que la misión de las fuerzas militares "es la de perseguir ciudadanos y capturarlos en flagrancia en época de paz.". Así mismo, considera que el artículo controvertido pretende "burlar la obligación" de la autoridad de poner inmediatamente a disposición del juez a la persona capturada en flagrancia cuando expresa "En caso de captura el capturado se pondrá a disposición de la autoridad judicial competente, mediante comunicación inmediata", prolongando así la aprehensión pues no se obliga a la entrega física del capturado.

* Artículo 59. Para el demandante esta norma modifica, sin la observancia de los artículos 152 y 153 superiores, el artículo 37 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), según el cual las unidades especiales de investigación "no podrán estar integradas por militares". Así mismo, considera que la norma bajo examen desconoce la jurisprudencia constitucional que ha precisado que los militares no pueden cumplir, ni siquiera de manera transitoria, funciones de policía judicial; como también lo ha previsto por el artículo 213 de la Constitución según el cual "En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar".

* Artículo 60. El demandante asegura que la expresión "actos del servicio" pretende asignar de manera exclusiva a la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares y para la Policía, el conocimiento de los procesos de responsabilidad disciplinaria por actos en desarrollo de operaciones militares y policiales, despojando así al Procurador General de la Nación de su poder disciplinario preferente dispuesto por el artículo 277 numeral 6 de la Constitución.

* Artículo 61. El accionante afirma que la función de efectuar requisas, no es, por lo menos en épocas de paz, propia de las Fuerzas Militares conforme a lo expresado por el artículo 217 de la Constitución, sino de la Policía Nacional.

* Artículo 62. Para el demandante esta norma modifica, sin la observancia de los artículos 152 y 153 superiores, el artículo 29 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), el cual prevé la movilización nacional en el estado de guerra exterior y no en el estado de conmoción interior, como un proceso excepcional y no como un "proceso permanente" como lo pretende el artículo bajo examen.

Por otra parte, considera que cuando la norma enjuiciada en su inciso segundo expresa que "En presencia de los estados de excepción, el Presidente de la República podrá, mediante decreto, hacer el llamamiento y convocatoria a la Movilización Nacional.", reconoce la

violación del artículo 152 superior que en su literal e) precisa que mediante leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará la materia de los estados de excepción.

* Artículos 63 y 64. En cuanto al Consejo Nacional de Movilización regulado por estos preceptos, sostiene que no tiene asidero constitucional y que excluir del mismo al Presidente de la República vulnera los numerales 3, 4, 5 y 6 del artículo 189 de la Constitución.

* Artículo 65 y 66. Cuestiona del primero de los artículos referidos el hecho de que disponga que la Movilización pueda efectuarse "para enfrentar emergencias naturales o cualquier tipo de conflicto" al tiempo que hace extensivo este argumento al artículo 62 de la ley. Al respecto, advierte que la constitución en sus artículos 212, 213, 214, 215 y, en especial en el inciso segundo del 216, no prevé que la movilización pueda tener lugar por una causa como la referida. Tampoco considera válido a la luz de los artículos superiores señalados el llamamiento de reservas en las fuerzas militares y en la policía como actividad permanente y para la "vigilancia específica de la infraestructura energética y ambiental del país y cuando se requiera para la atención de emergencias y desastres naturales, así como cualquier otro evento que demande el contenido de esta Ley dentro del ámbito de sus respectivas competencias." tal como lo dispone el artículo 66 de la ley bajo examen; sobre el tema agrega que si la policía es un cuerpo armado de carácter civil y no militar, no pueden preverse reservas para esta institución, pues con ello considera vulnerados los artículos 217 y 218 constitucionales.

* Artículo 68. Considera que vulnera los artículos 95 numeral 3 y 216 inciso 2 constitucionales, pues plantea que, conforme a ellos, la ciudadanía no tiene la obligación de participar para "enfrentar emergencias naturales o cualquier tipo de conflicto"

* Artículo 69. Para el actor, la facultad de "actualizar la Doctrina Militar y Policial para la movilización" no puede estar en cabeza del Comandante General de las Fuerzas Militares y el

Director General de la Policía Nacional, pues, en su criterio, se trata de funciones propias del Presidente de la República conforme a los numerales 3 y 5 del artículo 189 superior. Así mismo, manifiesta que tal disposición vulnera los artículos 152 y 153 de la Constitución.

* Artículo 70 y 71. Afirma que el artículo 70 de la ley cuando señala a "las Unidades Operativas del Ejercito Nacional y sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea y los Departamentos de Policía, la Defensa Civil …, las reservas y demás organismos de seguridad del Estado." como integrantes del nivel de ejecución operativa, vulnera el artículo 115 de la Constitución, ya que considera que tales entidades "nada tienen que ver" con la composición del gobierno dispuesta en el mencionado precepto superior. Por unidad de materia solicita que se declare inexequible el artículo 71.

* Artículo 72 y 73. En relación con el artículo 72 cuestiona que disponga un plazo para que el Presidente de la República cumpla con la función de reglamentar la ley acusada, por cuanto, advierte, se trata de una función de su exclusivo resorte y discreción. Por su parte, en cuanto al artículo 73, manifiesta que vulnera los artículos 152 y 153 pues en su concepto cuando expresa que "deroga las disposiciones que le sean contrarias" incluye aquellas contenidas en la Ley 137 de 1994 –Estatutaria de los Estados de Excepción.

* Artículo Transitorio. En criterio del actor, la expresión según la cual se puede "adoptar una estrategia integral para combatir el terrorismo", confiere al Presidente de la República facultades para expedir códigos y leyes estatutarias, vulnerando así el artículo 150-10 de la Constitución Política. Al respecto precisa "Evidentemente el terrorismo está contenido como delito en el Art. 144 del Código Penal (Ley 599 de 2000), que entró en vigor el pasado 24 de julio. La 'estrategia' implica un código, que debe ser reforzado con 'los proyectos de ley que se requieran para su complementación'"

III. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior

El Ministerio referido, por medio de apoderado judicial, presenta consideraciones de

oposición a la demanda de la referencia, las cuales se sintetizan enseguida.

– Como primer punto de su exposición, el representante del Ministerio advierte que la Ley 684 no se ocupa del tema de los estados de excepción y por ello no procede el cargo por supuesta vulneración de la reserva de ley estatutaria planteado en la demanda. En su concepto, la ley acusada se enmarca dentro del concepto de seguridad como fin del Estado y la defensa como instrumento para garantizarla.

Advierte que las medidas para prevenir y combatir las diversas manifestaciones de la violencia endémica que padece el país no son propias de los estados de excepción, sino que hacen parte del cumplimiento de las funciones del Estado.2 Así, pues, resalta que el señalamiento de la materias reservadas a las leyes estatutarias es taxativo de conformidad con los artículos 152 y 153 superiores.

– En cuanto a los cargos según los cuales la ley acusada modifica la Constitución Política al introducir el tema de la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional, se opone afirmando que las políticas y cursos para la defensa y seguridad nacional son desarrollo e los fines del Estado señalados en el artículo 2 superior, en especial en cuanto a "… defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo."3

De manera que, afirma que en ejercicio de la cláusula general de competencia, es decir, sin la necesidad de una autorización constitucional expresa, el Congreso de la República creó mediante la ley enjuiciada el Consejo Superior de Seguridad y Defensa y estableció el planeamiento de estas materias dentro del marco de los principios de la función administrativa (C.P., art. 209). Así mismo, anota que el concepto de seguridad nacional no es ajeno a la Constitución como quiera que el artículo 350 se refiere a él de manera expresa.

– Sobre la supuesta vulneración de los artículos 212 y 213 constitucionales, el apoderado del ministerio explica que la ley acusada tiene como propósito la atención de las situaciones de violencia e inseguridad que se viven de manera estructural en el país y que por ello requieren un marco normativo que permita la configuración de un sistema coordinado y efectivo para la determinación de políticas y cursos de acción para hacerles frente. Con base en lo anterior, concluye que las disposiciones de la ley bajo examen no se encuentran sometidas a la ley estatutaria de los estados de excepción ni vulneran los artículos superiores

invocados, pues se trata del tratamiento al conflicto en condiciones de normalidad institucional, mediante las facultades ordinarias del Gobierno.

Lo anterior, en su criterio, hace evidente que "la actividad de las diferentes Ramas del Poder Público en materia de seguridad y defensa nacional se encuentra concebida dentro de las facultades ordinarias de las autoridades, con plena vigencia de los derechos y garantías constitucionales, y con total respeto al principio de separación de poderes en el Estado."

– En relación con la supuesta modificación de normas contenidas en la Ley 137 de 1994 -Estatutaria de los Estados de Excepción-, explica, en cuanto a la convocatoria a la movilización, que tal posibilidad surge de la obligación de los colombianos dispuesta en el inciso 2 del artículo 216 superior en el que se prevé tal cuando "las necesidades públicas lo exijan", y no de manera exclusiva frente a un estado de guerra exterior conforme al artículo 37 de la citada ley. Por consiguiente, asegura que el artículo 62 de la ley acusada no debe interpretarse como modificatorio de lo dispuesto en la ley estatutaria.

– Por otra parte, respecto del artículo 54 de la ley bajo examen, en el cual se dispone la configuración de los teatros de operaciones, adhiere, para oponerse a los cargos, a lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-295 de 1996 en cuanto a las denominadas zonas de orden público. Así mismo, advierte que el artículo 24 superior dispone que el derecho a la libre circulación y residencia puede estar sujeto a "las limitaciones que establezca la ley" tal como sucede con la norma acusada.

En cuanto a la afirmación del actor según la cual la disposición en comento implica que no existe limite a las medidas de control que puede imponer el Presidente de la República, la controvierte señalando que en situaciones de normalidad jurídica como la regulada por la norma, la Constitución Política prevé mecanismos tales como el control político desarrollado por la Ley 5 de 1992, las funciones de control de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, las que ejerce la Defensoría del Pueblo e inclusive aquellas que llevan a cabo la Comisiones Intersectoriales, como la creada para hacer seguimiento a las violaciones de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en el departamento de Arauca.

– Respecto de los cargos expuestos contra el artículo 58 de la ley enjuiciada, en el cual se establecen disposiciones relacionadas con la captura en flagrancia, asevera que los

controles constitucionales como el habeas corpus y la tutela no sufren restricción alguna con la norma en comento y por el contrario se reitera la obligación de poner al capturado a disposición de la autoridad judicial competente, mediante comunicación verbal o escrita, y se hace claridad en la obligación de acatar las instrucciones que dicha autoridad imparta. Sobre este tema añade que el artículo 28 superior no exige en ningún momento la entrega física del capturado en flagrancia sino una disposición jurídica que para el caso presente se cumple a través de la comunicación correspondiente.

Con base en los argumentos expuestos, el apoderado del Ministerio del Interior solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas acusadas.

2. Policía Nacional.

El Secretario General de la institución referida, solicita la declaratoria de constitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en las consideraciones que a continuación se resumen.

Tomando en cuenta el objeto de la ley declarado en su artículo primero, concluye que no es cierto que los fines de la seguridad y defensa nacional solo puedan darse dentro en el marco de los estados de excepción, pues se trata de propósitos de carácter permanente, razón por la cual sugiere que la Corte Constitucional tome en cuenta al decidir el contenido del artículo 6 de la ley acusada.

En relación con el artículo 5 acusado, manifiesta que su texto es un desarrollo del artículo 216 de la Constitución y por ello considera que el demandante carece de razón cuando manifiesta que dicha norma asimila la Policía Nacional a la Fuerzas Militares vulnerando el Título II de la Constitución y los artículos 7, 213, 189-6 y 95 superiores.

Por otra parte, explica que la conformación de un Sistema de Seguridad y Defensa corresponde a la necesidad de orientar las políticas que se requieren para el cumplimiento de ese fin primordial del Estado, teniendo que cuenta la grave situación que vive el país. Igualmente, considera que la creación del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional y los Regionales, Departamentales, Distritales, Metropolitanos y Municipales integrados por miembros de las diferentes ramas del poder público, no implica la usurpación de funciones atribuidas al ejecutivo en estas materias, toda vez que estos consejos tienen funciones de

asesoría.

Por último, asegura que el artículo 58 enjuiciado no vulnera el artículo 32 de la Constitución, pues en su concepto si esta norma superior dispone que en casos de flagrancia cualquier persona puede aprehender al infractor y llevarlo ante el juez, con mayor razón podrán hacerlo los miembros de la Fuerza Pública. En relación con esta misma norma cuestionada, manifiesta que no es cierto que de lugar a que el capturado quede retenido de manera indefinida, pues la norma es clara en advertir que su entrega física se hará en el término de la distancia.

3. Ministerio de Defensa Nacional

Por medio de apoderada judicial, el ministerio señalado interviene en el presente proceso con el fin de defender la constitucionalidad de la normas acusadas con base en los en los siguientes argumentos.

La representante del ministerio inicia su exposición, manifestando que la Ley 684 de 2001 obedece a la filosofía planteada y desarrollada con arreglo al principio de Estado Social de Derecho y "atiende la necesidad sentida de seguridad que requiere satisfacer el país en el actual momento de crisis."

Hecha esta aclaración, precisa que la ley acusada y en concreto su título IV no regula en modo alguno asuntos relacionados con los estados de excepción "y cuando hace mención a procedimientos operacionales no existe otra posibilidad legislativa o al menos adecuadamente gramatical con la cual deba abordarse a un nivel macro, la seguridad y defensa nacional.", el único propósito, advierte, es facilitar a la Fuerza Pública el cumplimiento de su misión constitucional mediante el establecimiento de unos parámetros operacionales que se enmarquen en el respeto de las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Así mismo, considera que el establecimiento de un sistema de Seguridad y Defensa Nacional pretende lograr una colaboración armónica entre los organismo existentes, asignando funciones plenamente determinadas a los mismos sin que se estatuya un estado de excepción. Sobre este tema añade que las situaciones irregulares que se pretenden conjurar con la ley, no es posible remediarlas en un término de espacio y tiempo determinado como en el caso de los estados de excepción.

En lo que atañe a la supuesta vulneración de la reserva de ley estatutaria, se limita a afirmar que de la lectura desprevenida del artículo 152 de la Constitución Política es fácil concluir que la ley bajo examen no debía tramitarse, expedirse ni promulgarse como tal. De igual manera, asevera que las materias reguladas en la ley pueden ser objeto de tratamiento legislativo en la medida en que el Congreso de la República conforme a los artículos 114 y 150 superiores, tiene asignada la cláusula general de competencia y la única circunstancia de que el tema no se encuentre entre sus atribuciones específicas previstas en la Constitución, no hace que la norma acusada sea inconstitucional.4

En cuanto a los cargos planteados en relación con el título V de la ley que se refiere a la -Movilización-, considera que no son procedentes en la medida en que estos aspectos de reclutamiento y movilización se encuentran principalmente regulados en la Ley 48 de 1993 y el Decreto 2048 del mismo año y la ley acusada solo confiere facultades al Consejo Nacional encargado de la materia para evaluar cuando procede el llamamiento en caso de emergencias naturales o cualquier otro tipo de conflicto.

Por otra parte, la apoderada del ministerio considera que existe total temeridad en la pretensión del accionante de que se declare la inconstitucionalidad de la ley, al acusarla de aspirar la militarización del Estado. Tal interpretación la califica de absurda en tanto la norma tan solo prevé aportar mecanismos legítimos y funcionales a las autoridades para el logro de sus fines constitucionales, en especial, para ejercer una eficaz defensa ante las constantes acciones de los agentes generadores de violencia; al tiempo que advierte que en el Congreso de la República no existen militares ni policías en calidad de representantes o senadores y por ello no es acertado afirmar que la norma controvertida obedece a "una creación artificial urdida por los militares"

Respecto de las atribuciones de policía judicial concedidas por la ley a los miembros de la Fuerza Pública, en los precisos términos en que lo dispone el artículo 59, informa que el legislador tomo en cuenta la realidad que circunda el conflicto y previó este mecanismo legal de apoyo en el combate, en donde resulta utópica la presencia permanente de funcionarios investigadores ordinarios. Así, pues, estima necesaria la creación de unidades especiales de policía judicial militar, que suplan las deficiencias del actual sistema ordinario, las cuales quedan bajo la dirección y coordinación del Fiscal General de la Nación, sin que se vulnere norma constitucional alguna.5

Observa, de otro lado, que el demandante está en lo cierto cuando afirma que en la Constitución Política no existe un capítulo destinado a la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional, pero no comparte que se asegure que por ese hecho la ley no pueda regularlo sin adicionar o modificar la norma superior, conforme a tal interpretación, insiste en que no sería posible la regulación legal de muchas materias.

En torno a los argumentos para controvertir la disposición que prevé la posibilidad de la captura de civiles en flagrancia, advierte que se trata de un mecanismo de apoyo de las fuerzas militares a la autoridad judicial. Así mismo, advierte que tal potestad la pueden ejercer incluso los ciudadanos comunes y el que surja como una obligación para los miembros de la fuerza pública no vulnera la Constitución.

Expuestos estos argumentos, advierte que el resto de la demanda de inconstitucionalidad no aporta nada nuevo y, en consecuencia, se remite a las consideraciones expuestas por el Ministerio de Defensa Nacional, en el trámite de los expediente D-3720 y D-3722, para justificar la constitucionalidad de la ley bajo examen.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante comunicación No. 2807, recibida el 18 de febrero del año 2002 en la Secretaría de la Corte Constitucional, rinde el concepto de rigor que se sintetiza a continuación:

El Ministerio Público afirma, en primer término, que el legislador no equivocó el procedimiento legislativo al que sometió la ley acusada, como quiera que sus disposiciones son medidas ordinarias que se manifiestan como políticas de Estado que comprometen en los fines de la ley a las instituciones que integran el sistema de seguridad y defensa nacional, en el marco de sus competencias constitucionales. Sobre el punto se remite a lo manifestado en el trámite de los procesos D-3720 y D-3722 en los cuales se planteó este mismo cargo. De igual forma procede en relación con los cargos planteados respecto de los artículos que a continuación se enumeran: 1, 2, 3, 4, 6, 25, 42, 54, 58, 59, 60

Por otra parte, explica que en virtud de la cláusula general de competencia y la denominada libertad de configuración legislativa, el Congreso de la República puede regular las materias objeto de la ley y por ello no considera procedente el cargo del actor según el cual no puede

legislarse sobre el tema dado que entre las atribuciones específicas previstas para este órgano en el artículo 150 de la Constitución no se hace una referencia expresa sobre el punto.

Así mismo, advierte que la seguridad y defensa nacional entendida en el marco de un orden público democrático, es un tema íntimamente relacionado con las demandas sociales y la conveniencia pública, si se toma en cuenta la realidad política y social colombiana. Así mismo, considera que el actor confunde los conceptos elaborados en la ley en torno a la defensa nacional, con aquellos propios de los estados de excepción –guerra exterior- y por ello, califica de anacrónico su planteamiento al deducir un nexo causal exclusivo entre defensa nacional y la agresión externa, como quiera que la amenaza en las circunstancias actuales tiene origen al interior de la Nación.

Hechas estas precisiones, la Vista Fiscal se refiere uno a uno respecto de los cargos planteados por el actor contra cada articulo, y en relación con algunos se remite a lo expresado en los conceptos rendidos en el trámite de los expedientes D-3720 y D-3723 tal como se anticipó en párrafos anteriores:

Artículo 4 Controvierte el cargo planteado por el actor, afirmando que el legislador ordinario no invadió la esfera de regulación de los estados de excepción, en la medida en que lo que hizo fue definir lo que se entiende por orden público, dejando la valoración sobre su perturbación al Presidente de la República. Así mismo, observa que el contenido de la definición adoptada no vulnera en modo alguno la Constitución en tanto se ajusta a la noción constitucional de paz, ya sea como derecho o como estado de convivencia pacífica de los miembros de la comunidad.

Artículo 5 Si bien reconoce que la parte final de la norma da lugar a que en efecto se asimile la Policía Nacional a las Fuerzas Militares, como quiera que, por defecto en la redacción, se les asigna indistintamente el cumplimiento de los objetivos señalados por el artículo, considera que la norma es constitucional siempre que se entienda que las funciones que cumple cada institución son las inherentes a su naturaleza constitucional.

Artículo 7 Considera que corresponde un desarrollo de lo expresado por la Constitución en sus artículos 2 y 95, más no la adición o modificación en ningún sentido de tales normas superiores. Se trata, a su juicio, de la reiteración de la concepción solidaria que inspira al

Estado Social de Derecho.

Artículo 8 Afirma que “la noción de defensa nacional” que contiene esta norma se ajusta plenamente a lo expresado por la Constitución respecto de las finalidades esenciales del Estado. De igual manera, considera que la alegada adición al numeral 6 del artículo 189 resulta de la errada interpretación del actor encaminada a asimilar a toda costa las nociones de seguridad y defensa nacional a las situaciones de excepción de la guerra exterior. Observa, además, que es competencia constitucional expresa del legislador expedir leyes sobre el ejercicio de las funciones públicas, de manera que el diseño de las medidas que permitan a los ciudadanos acceder a los bienes jurídicos a los que se refiere la norma, “puede considerarse como la función pública por excelencia.”

Artículo 9 No constituye adición alguna al artículo 95 de la Constitución, pues en realidad lo único que hace la norma es repetir textualmente su contenido cuando se refiere a la obligación derivada del principio de solidaridad social según el cual es deber de los ciudadanos responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Artículo 11 Respecto de las acusaciones contra el literal b) asegura que la interpretación del actor obedece a una concepción “reduccionista”de la seguridad y la defensa nacional circunscribiendo todo lo que a ello atañe a la conservación del orden público excluyendo así la participación de cualquier organismo para el logro de esos fines. Para la Vista Fiscal, el Congreso de la República puede participar del Consejo Superior de Defensa y Seguridad Nacional y hacer parte de los organismos que conforman el Sistema de Defensa y Seguridad Nacional en el ejercicio de sus competencias, en desarrollo del principio de colaboración armónica y sin que se configure una intromisión sobre el tema.

En cuanto a los literales c) y d) asegura que la vinculación de los organismos a los que hace referencia esta norma, en nada afecta su independencia en tanto se trata del desarrollo del principio de colaboración armónica entre las instituciones del Estado para que coordinen sus funciones al logro de los objetivos de seguridad y defensa nacional. Sobre las acusaciones que pesan sobre el literal l), el Ministerio Público se remite a los argumentos expuestos en relación con el artículo 5 de la ley acusada e insiste en que debe ser declarado exequible por cuanto la incorporación de la Policía Nacional al sistema es congruente con las circunstancias

fácticas de violencia que afronta esta institución.

Artículo 13 a 19 Considera que las precisiones expuestas en torno a la cláusula general de competencia despejan buena parte de las acusaciones respecto de estas normas y advierte que no existe precepto constitucional que sirva de respaldo al argumento según el cual el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional deba ser creado mediante una adición a la Carta.

Artículo 20 Los argumentos del párrafo anterior son reiterados por el Procurador General de la Nación respecto de esta norma. Al tiempo que manifiesta no compartir la interpretación según la cual las atribuciones del Presidente de la República son taxativas en el artículo 189 superior.6

Artículo 21 La Vista Fiscal manifiesta compartir la acusación sobre el literal b) de este artículo, ya que entiende que la delegación en el Ministro de Defensa de la dirección de la actuación de la fuerza pública no es constitucional como quiera que se trata de una competencia exclusiva del Presidente. No lo considera así respecto del resto de atribuciones que por delegación puede ejercer el ministro conforme a la norma acusada, por cuanto pueden ser ellas en su criterio objeto de regulación por el legislador ordinario.

Artículo 22 Considera que la disposición para que bajo la autoridad del Ministro de Defensa como agente del Presidente de la República, el Comandante de la Fuerzas Militares ejerza el mando operativo sobre estas, no afecta el carácter de director de dichas fuerzas y la capacidad de dirección de las mismas que se le reconoce al primer mandatario. Para hacer claridad sobre el punto, se refiere a la diferencia existente entre poder de disposición, en cabeza del Presidente de la República y poder de mando cuyo titular es le Comandante General de la Fuerzas Militares.

Artículo 23 Para sustentar su constitucionalidad se remite a las consideraciones expuestas respecto del literal l) del artículo 11 de la ley bajo examen.

Artículo 24 Para sustentar la constitucionalidad de su literal a) se remite a las consideraciones expresadas respecto del literal a) del artículo 22.

Artículo 26 Luego de hacer referencia a jurisprudencia que se ocupa de la definición de

la autoridad competente para investigar disciplinariamente a los funcionarios judiciales, concluye que la norma bajo examen es constitucional si se entiende que la Procuraduría General de la Nación ejerce "su poder disciplinario preferente, en las investigaciones que se adelanten contra funcionarios judiciales, siempre que el Consejo Superior de la Judicatura no haya asumido a prevención la competencia disciplinaria a ella asignada por la Carta."7

Artículo 27 Estima que el legislador al regular las materias contenidas en éste artículo "no hizo otra cosa que desarrollar la ley orgánica sobre el plan de desarrollo, dando así cumplimiento a los previsto por el artículo 151 constitucional, de acuerdo con el cual, el Congreso expedirá leyes orgánicas, a las que estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa y en las que se establecerán las normas sobre temas, como el plan de desarrollo, entre otros." también afirma que la norma es congruente con los artículos 339 y 342 superiores

Artículo 29 En relación con la función contenida en el literal c) de este artículo, afirma que es apenas razonable que las entidades en que se divide el territorio del Estado, concurran con su apoyo, en cabeza de sus autoridades políticas, para la realización de los planes de Seguridad y Defensa Nacional. No obstante, considera incompatible con la Constitución que el Ministro de Defensa pueda hacer tales requerimientos como quiera que corresponde al Presidente de la República conforme al artículo 189 numeral 4 superior la función de conservar el orden público. De esta manera, observa que la norma bajo estudio se ajusta a la constitución solo si se entiende que los requerimientos que deban hacerse a los Alcaldes y Gobernadores, se efectúan por lo Ministros en nombre y por instrucciones del Presidente de la República.

Artículo 30 Para el Procurador General de la Nación la acusación contra esta norma desconoce que conforme al artículo 303 superior el Gobernador es el agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público.

Artículo 31, 32, 33, 34, 35 y 36 Sostiene que la acusación en conjunto sobre estas normas obedece a la errada asimilación que hace el demandante de los organismos a los que hace esta hace referencia y los que hacen parte de las ramas del poder público y conforman la estructura del Estado conforme a la Constitución Política. Asegura que los entes creados por la ley son organismos operativos que han de funcionar dentro del esquema del sistema

de defensa y seguridad nacional y por tanto no requieren de una decisión del Constituyente para su creación.

Artículo 37 Se remite a los argumentos expresados al inicio de esta exposición en cuanto a la viabilidad constitucional para la creación del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional.

Artículo 38, 39 y 40 Para la Vista fiscal no existe relación entre lo regulado por los artículos referidos y la norma constitucional presuntamente infringida, en consecuencia, solicita a esta Corporación que se declare inhibida para resolver por ineptitud sustantiva de la demanda.

Artículo 41 Si bien advierte que la noción de "Poder Nacional" contenida en el artículo 3 de la ley acusada ha sido defendida por el Ministerio Público en el concepto rendido en el trámite del expediente D-3720 y D-3722, por considerar que a lo largo del proceso legislativo desaparecieron los elementos totalitarios del concepto, sostiene que el literal a) de la norma bajo examen vuelve a ellos, cuando atribuye al órgano Ejecutivo de manera excluyente funciones que corresponden de manera concurrente a todas las ramas del Poder Público como son las de "diseñar y establecer los medios y mecanismos para hacer una Nación más segura y más próspera, particularmente en tres ámbitos: seguridad con efectiva diplomacia y con fuerzas militares listas para luchar y ganar; impulsar la prosperidad de la economía y promoción de la democracia", razón por la cual solicita que se declare la inconstitucionalidad de esta norma.

Artículo 43 Manifiesta que teniendo en cuenta que conforme a la Constitución Política el Poder Público es uno solo que se divide en ramas y las Fuerzas Militares pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público (C.P., art. 113), la expresión "Poder Militar" es absolutamente impropia en tanto significa la instauración de un concepto no previsto en la norma superior, en consecuencia, solicita que el mismo sea declarado inexequible

Artículo 44 Argumenta que la elaboración de un documento que contenga las acciones operativas previstas para el desarrollo de los Planes de Guerra, no contraría los objetivos que conforme a la Constitución deben perseguir las Fuerzas Militares.

Artículo 45 Se remite par defender la Constitucionalidad de la norma a las consideraciones expresadas en relación con el literal l) del artículo 11 acusado.

Artículos 47 y 48 Advierte que la facultad de establecer políticas generales sobre la seguridad nacional no deja de estar en cabeza del Presidente de la República, por el hecho de que la ley asigne a un agente suyo para la dirección de un organismo encargado de ejecutar tareas que deben enmarcarse dentro de esas políticas. Una interpretación contraria supone que todas las actividades que se desprenden de una función presidencial deben ser dirigidas por el Presidente y cerrar así la posibilidad de desarrollar agencias gubernamentales, en contra del principio de racionalidad administrativa.

Artículos 49, 50, 51 y 52 Advierte que la acusación en contra de estas normas tan solo recae de manera concreta respecto de la expresión "el Gobierno Nacional mantendrá la Fuerza Pública debidamente equipada y entrenada" contenida en el artículo 49, por lo cual solicita a la Corte que se declare inhibida para decidir en relación con los demás artículos señalados. Así, pues, respecto de la expresión aludida, observa que se trata de una obligación que también se deduce de la Constitución, en tanto es necesaria para el logro de los fines esenciales del Estado.

Artículo 53 El Procurador General de la Nación asegura que la función asignada por la norma al Ministro de Defensa Nacional de aprobar las propuestas que presenten los Comandantes sobre la competencia de los distintos componentes en que se divide la Fuerza Pública, no es contraria a la Constitución ni desconoce competencia alguna en cabeza del órgano Ejecutivo. No obstante reconoce que la expresión "jurisdicción territorial" contenida por el artículo resulta impropia, asegura que se trata de una confusión del legislador que no implica la inconstitucionalidad de la norma bajo examen y, por el contrario, se ajusta a lo dispuesto por el artículo 285 de la Constitución.

Artículo 55 A fin de argumentar su inconstitucionalidad se remite a las consideraciones expresadas respecto del literal a del artículo 22 acusado.

Artículo 56 La Vista Fiscal expone consideraciones para defender la constitucionalidad del inciso primero y del numeral 2 de esta norma. En cuanto al primer aparte observa que se refiere la Conducción Operativa que como se explicó cuando se analizaron los artículos 21 y 22 no implica el diseño de políticas generales en materia de orden público que conciernen al Presidente de la República. Y, respecto del numeral señalado, afirma que es absolutamente compatible con las normas de la Constitución que asignan a Alcaldes y Gobernadores la

función de mantener el orden público en sus territorios.

Artículo 57 Sobre esta norma solicita a la Corte que se declare inhibida, por ineptitud sustantiva de la demanda, para resolver lo planteado por el demandante, excepto la acusación propuesta respecto del parágrafo, en relación con el cual argumenta su constitucionalidad pues, a su juicio, no es cierto que el uso de la fuerza esté reservado a los estados de excepción.

Artículo 61 Afirma que la norma es constitucional luego de advertir que desde el punto de vista fáctico las requisas autorizadas por ésta permiten detectar la posesión de elementos utilizados por las organizaciones criminales para atentar sistemática y permanentemente contra los derechos fundamentales de los ciudadanos, de manera que, entiende que dicha función se encuentra acorde con la finalidad de las Fuerzas Militares y afirma que mal hace el actor al pretender que la Constitución enumere en forma detallada todas y cada una e las atribuciones que ejerce la autoridad para el logro de esos fines.

Artículo 62 Para el Ministerio Público el primer inciso de la norma modifica el artículo 29 de la ley estatutaria de los estados de excepción, al señalar que la movilización es un proceso permanente para conjurar cualquier emergencia, desvirtuando así, el sentido de la movilización el cual identifica con el de adecuar a las necesidades de la guerra los recursos y los servicios requeridos. De manera que, adhiere al planteamiento del demandante según el cual se ha violado la reserva de ley estatutaria.

Artículo 63 y 64 No comparte la acusación del demandante pues sostiene que el legislador si está en capacidad de establecer un organismo como el Consejo Nacional de Movilización y, luego de verificar que sus funciones, observa que no son las mismas reservadas al Presidente de la República.

Artículos 65 y 66 Por considerar que con ellos se reitera el contenido material del artículo 62, solicita la declaratoria de inexequibilidad con base en los mismos argumentos expuestos en relación con éste.

Artículo 68 y 69 Plantea la inconstitucionalidad de estas normas por considerar que por vía ordinaria se ha modificado lo regulado por la ley estatutaria, al tiempo que sostiene que el contenido acusado “equivaldría a militarizar la solidaridad a la cual están obligados los

colombianos en cualquier momento y ante situaciones previstas en el numeral 2 del artículo 95 constitucional."

Artículo 70 Sostiene que no existe razón alguna de orden constitucional para censurar la previsión legislativa consistente en incluir la Unidades Operativas previstas en la norma, en el Nivel Operativo del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional. Tampoco avala el cargo por supuesta vulneración del artículo 115 de la Constitución, por cuanto considera que teniendo en cuenta las actividades del Sistema, es claro que ellas no correspondan a un órgano del Estado en específico, sino al Estado en su conjunto incluidas la Unidades Operativas señaladas.

Artículo 71 Observa que no hay razón para solicitar su inconstitucionalidad de estar norma en la medida en que corresponde a la transcripción literal de normas superiores.

Artículo 72 Plantea la constitucionalidad el artículo con base en los argumentos expresados por la Corte Constitucional en la sentencia C-805 de 2001.

Artículo 73 Plantea que debido a que no todos los artículos de la ley acusada vulneran la reserva de ley estatutaria, no es viable la acusación del demandante en contra de éste artículo.

Artículo Transitorio No considera acertado exigir, como lo hace el actor, la elaboración de un código para la adopción de estrategias gubernamentales con el fin de combatir el delito de terrorismo, pues considera que dicha tesis no consulta la naturaleza conceptual de lo que significa tal modalidad legal y no es razonable ni necesaria desde la perspectiva constitucional.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. Cosa Juzgada Constitucional.

Con ocasión de las demandas por inconstitucionalidad contra algunos de los artículos de la Ley 684 de 2001 radicadas bajo los números D-3720 y D-3722, las cuales fueron acumuladas por decisión de la Sala Plena de la Corte Constitucional (5 septiembre de 2001), esta Corporación profirió la sentencia C-251 de 2002, en cuya parte resolutiva decidió: "Declarar INEXEQUIBLE la Ley 684 de 2001"

Así las cosas, es evidente que en relación con las normas acusadas en el presente proceso ha operado la cosa juzgada constitucional absoluta, como quiera que la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la providencia referida, retiró del ordenamiento jurídico la totalidad de la Ley 684 de 2001 sin que se limitara de modo alguno la decisión.

De manera que, con base en las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en la citada providencia, ésta Corporación habrá de estarse a lo resuelto en ella y así lo declarará en la parte resolutiva de esta sentencia.

VI. DECISION

En mérito de los 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

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-251 de 2002, mediante la cual se declaró la inexequibilidad de la Ley 684 de 2001.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNTETT

Magistrado

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:

HACE CONSTAR:

Que los H. Magistrados doctores Alfredo Beltrán Sierra y Eduardo Montealegre Lynett, no firman la presente sentencia por cuanto se encuentran en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-397/02

Referencia: expediente D-3755

Acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 684 de 2001, “por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones”

Actor: Pedro Pablo Camargo

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Teniendo en cuenta que el suscrito magistrado salvó su voto respecto de la decisión adoptada mediante la sentencia C-251 de 2002, que resolvió declarar inexequible la Ley 684 de 2001, por las razones expuestas en dicho salvamento y a las cuales ahora se remite, en el presente caso se permite aclarar el voto en el sentido de que sólo en acatamiento al principio de cosa juzgada ha compartido la decisión aquí adoptada.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-397/02

Referencia: expediente D-3755

Acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 684 de 2001, “por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones”

Actor: Pedro Pablo Camargo

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Me permito aclarar el voto en el sentido que acojo la decisión adoptada en la presente sentencia, por el respeto de la cosa juzgada constitucional, aún cuando considero que la ley 684 de 2001 debió declararse exequible conforme a nuestro salvamento de voto en relación con la sentencia C-251 de 2001.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

1 Sentencia C-179 de 1994

2 En relación con el tema transcribe apartes de las sentencias C-527 de 1994 y C466 de 1995.

3 A este respecto transcribe apartes de la sentencia C-543 de 1998, en lo relacionado con la "cláusula general de competencia."

4 En sustento de esta tesis transcribe apartes de la sentencia C-527 de 1994.

5 A este respecto hace mención a la Resolución No. 0-1832 de la Fiscalía General de la Nación, mediante la cual se precisaron los términos de la concesión transitoria de atribuciones de policía judicial

6 En sustento transcribe apartes de la sentencia C-1648 de 2000

7 Sobre el tema transcribe aparte que considera ilustrativos de las sentencias C-037 y C-244 de 1996.