

C-444-95

Sentencia No. C-444/95

POLICIA NACIONAL-Naturaleza civil

La Policía Nacional se distingue de las Fuerzas Militares por la ausencia de disciplina castrense y por su naturaleza civil, lo cual implica que los inferiores son responsables de la ejecución de las órdenes que reciban. La Policía Nacional, como autoridad administrativa, cumple funciones preventivas mas no represivas, salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales en ejercicio de la función de policía judicial.

FUERO PENAL MILITAR PARA MIEMBROS DE LA POLICIA

Fue inequívoca la voluntad del constituyente, en el sentido de aplicar el fuero penal militar a los miembros de la Policía Nacional por los delitos que cometan en servicio activo, y en relación con el mismo servicio. El Constituyente de 1991 fue consciente de la “zona gris” a la que ha hecho alusión la Corte, situada en los límites entre lo militar y lo civil, y la defensa y la seguridad dentro del contexto social colombiano, y estableció una regulación constitucional que intenta conciliar las aspiraciones ideales y las necesidades coyunturales. Los miembros de la policía nacional y de las fuerzas militares tienen un fuero especial de carácter penal conforme al cual deben ser juzgados por cortes marciales o tribunales militares cuando cometan delitos en servicio activo o en relación con el mismo servicio.

NORMA CONSTITUCIONAL-Incongruencia/REFORMA CONSTITUCIONAL-Procedencia/PRINCIPIO DE ARMONIZACION/INTERPRETACION SISTEMATICA

Existe una incongruencia de caracter constitucional entre la disposición que le asigna a la Policía Nacional naturaleza civil y la que ordena que los delitos cometidos por sus miembros en servicio activo y por razón del mismo, sean de conocimiento de las cortes marciales o tribunales militares pues, siendo coherentes, tal juzgamiento debería estar a cargo de autoridades civiles. Sin embargo, esta evidente anomalía no puede ser corregida por la Corte Constitucional a quien se le ha confiado la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos a que aluden los artículos 241 y ss. del Estatuto Máximo, sino mediante una reforma constitucional utilizando cualquiera de los mecanismos que el Constituyente ha consagrado para ello. Ante casos como éste la Corte debe dar aplicación al denominado “principio de armonización”, para lograr mediante una interpretación sistemática hacer congruentes los distintos preceptos constitucionales que regulan el asunto materia de debate, teniendo en cuenta que, aún ante la incongruencia anotada, la Corporación no puede desconocer el contenido del artículo 221 Superior, disposición que no resulta irreconciliable con la contenida en el artículo 218 ibidem que consagra el carácter civil de la Policía Nacional.

TEORIA DE LAS ANTINOMIAS CONSTITUCIONALES/NORMA CONSTITUCIONAL INCONSTITUCIONAL

La teoría alemana de las “antinomias constitucionales”, que considera la posibilidad de que existan normas constitucionales inconstitucionales, no tiene cabida en este proceso, pues

ella se funda en la jerarquía entre disposiciones constitucionales (v.g. supremacía de normas dogmáticas sobre normas orgánicas), y está destinada a aplicarse sólo en aquellos casos extremos en los que la contradicción normativa impide al intérprete aplicar el principio general de armonización.

PRINCIPIO DE ARMONIZACION-Utilización de lógica formal

En cuanto atañe al argumento de la demanda según el cual el fuero penal militar para los miembros de la policía, desconoce la prohibición del último inciso del artículo 213 de la Constitución Política, que prescribe: “en ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar”, disposición que, según el actor, es especial frente a la norma general del fuero militar del artículo 221, considera la Corte que justamente de la confrontación de esas dos disposiciones, surge la regla de armonización. En efecto, la relación lógica entre los dos preceptos es la inversa de la propuesta en la demanda: pues mientras que en el artículo 213 se utiliza un cuantificador universal negativo (“ningún”), en el 221 se regula un caso específico exceptivo (en lógica formal, se afirmarí que “existe” un caso particular afirmativo). La relación entre las dos normas es de regla-excepción, de tal forma que tanto el artículo 213 como el 218, deben ser interpretados de manera armónica con la excepción contenida en el artículo 221. Si bien una primera aproximación, guiada por el sentido aislado de las palabras, puede indicar una contradicción en el texto de la Constitución, la labor del intérprete deja clara la posibilidad de armonizar las normas aludidas.

JUEZ NATURAL EN PROCESOS CONTRA MIEMBROS DE LA POLICIA

El “juez natural” es aquél que la Constitución o la ley han instituido para conocer de determinados asuntos; en el caso de debate, el “juez natural” para juzgar al personal de la Policía Nacional por los delitos aludidos, está expresamente establecido en la mencionada disposición constitucional, y lo son, las cortes marciales o tribunales militares.

JUZGAMIENTO DE CIVILES Y MIEMBROS DE LA POLICIA-Inexistencia de trato diferente

El trato diferente entre el juzgamiento de los civiles y los miembros de la Policía Nacional por delitos cometidos en servicio activo, y en razón de éste, no proviene de las normas acusadas sino del fuero establecido en el artículo 221 de la Constitución Política. Ante esta circunstancia no puede la Corte, sin desconocer la misión a ella encomendada por el artículo 241 de la Carta y la supremacía normativa de los textos constitucionales, entrar a juzgar la objetividad y razonabilidad de una diferencia de trato establecida por el propio Constituyente; situación distinta se presentaría si no fuera la Constitución sino la ley quien la estableciera.

OBEDIENCIA DEBIDA-Inexistencia en el caso de miembros de la Policía/PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD-Inexistencia

Aquí se trata del juzgamiento de miembros de la Policía Nacional, quienes al tenor de lo dispuesto en el artículo 91 de la Constitución Política no están sujetos a la obediencia debida, como sí acontece con los militares y, por tanto, su responsabilidad no recae sobre el superior que dio la orden, sino que cada uno responde por sus propios actos; segundo,

porque esta misma razón impide que la imparcialidad en el desempeño de la función de administrar justicia se vea alterada, de manera que bien puede asignarse el juzgamiento, en primera instancia, de los delitos cometidos por ciertos miembros de la institución policial en ejercicio del servicio o por razón del mismo, a algunos de sus superiores jerárquicos como los que se señalan en las normas acusadas; y tercero, porque contra la providencia dictada por el fallador de primera instancia en procesos penales militares, procede el recurso de apelación o la consulta ante el Tribunal Superior Militar y en los casos señalados taxativamente por el legislador el recurso de casación y revisión ante la Corte Suprema de Justicia, sala de casación penal. Luego, frente a tantas oportunidades de reexamen de los procesos penales militares por parte de autoridades distintas, mal podría arguirse la violación del principio de imparcialidad.

REF.: Expediente No. D-869

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 114 del Decreto-ley 041 de 1994 y los artículos 14 parcial, 352, 353, 354 y 355 del Decreto-ley 2550 de 1988.

Demandante: Domingo Banda Torregroza

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Acta No.

Santafé de Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

1. ANTECEDENTES

El ciudadano DOMINGO BANDA TORREGROZA en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicita a la Corte que declare inexecutable el artículo 114 del Decreto-ley 041 de 1994 y los artículos 14 (parcialmente), 352, 353, 354 y 355 del Decreto-ley 2550 de 1988, por infringir el Preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 29, 113, 116, 213 y 221 de la Constitución Política, como también los artículos 14 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 8 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales establecidos para procesos de esta índole, procede la Corte Constitucional a decidir.

2. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Decreto-ley 041 de 1994

“Artículo 114. Fuero penal militar. De conformidad con el artículo 221 de la Constitución Política, los oficiales, suboficiales y personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, en servicio activo, que cometan delitos en relación con el mismo servicio, serán juzgados por las cortes marciales o tribunales militares con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar.”

Decreto-ley 2550 de 1988

“Artículo 14. Principio. Las disposiciones de este Código se aplicarán a los militares en servicio activo que cometan hecho punible militar o común relacionado con el mismo servicio, dentro o fuera del territorio nacional, salvo las excepciones consagradas en el derecho internacional. También se aplicarán a los oficiales, suboficiales, y agentes de la Policía Nacional.” (La frase subrayada es la acusada).

“Artículo 352. Director de la Policía Nacional. El director de la Policía Nacional conoce en primera instancia de los procesos penales militares contra oficiales generales de la institución, comandantes de departamento de policía, directores de las escuelas de formación, capacitación y técnicas.”

“Artículo 353. Inspector General de la Policía Nacional. El Inspector General de la Policía Nacional conoce en primera instancia, de los procesos penales militares contra los oficiales superiores y subalternos de la Policía Nacional, suboficiales y agentes de la Dirección Nacional del Policía, suboficiales y agentes de la Dirección Nacional de la Policía y de la inspección general, y contra oficiales, suboficiales y agentes, cuyo conocimiento no esté atribuido a otro juez.”

“Artículo 354. Comandantes de Departamento de Policía. Los comandantes de departamento de policía conocen en primera instancia, de los procesos penales militares contra suboficiales y agentes de la respectiva unidad.”

“Artículo 355. Directores de Escuelas de Formación, Capacitación y Técnicas. Los directores de escuelas de formación, capacitación y técnicas conocen en primera instancia, de los procesos penales militares contra suboficiales, alumnos y agentes de sus respectivas escuelas.”

3. LA DEMANDA

El demandante fundamenta la acusación contra las normas transcritas, en dos argumentos centrales: por una parte, considera que la extensión del fuero penal militar a los miembros de la Policía Nacional por los delitos cometidos en servicio activo y por razón del mismo, contraría la naturaleza civil que expresamente le otorgó el Constituyente a esta institución en el artículo 218 de la Constitución Política; y por otra parte, sostiene que las disposiciones atacadas en la demanda desconocen el derecho al debido proceso, particularmente en lo que se refiere al principio del juez natural.

El primer argumento, según el cual “la función de policía, el cuerpo armado de policía y sus miembros o integrantes, tienen naturaleza y finalidad civiles, máxime en un Estado Social de Derecho, democrático y participativo”, es respaldado por el demandante en razones de orden constitucional, jurisprudencial, lógico-formales e históricas. En cuanto a las primeras, se limita a citar el texto del artículo 218 de la Constitución Política, que define a la Policía Nacional como “un cuerpo armado permanente de naturaleza civil”.

En relación con las motivaciones de orden jurisprudencial, el actor cita algunos apartes de la sentencia C-024 de 1994 proferida por esta Corporación, en la que se hizo una distinción entre la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, indicando que en la primera hay ausencia de disciplina castrense, su naturaleza es civil y el uso del poder de policía está limitado por los

principios contenidos en la Constitución Política y por aquellos que se derivan de la finalidad específica de la Institución; principios que, según el demandante, son incompatibles con la existencia de una jurisdicción especial con competencia para conocer de los procesos penales militares contra miembros de la Policía Nacional, ya que la extensión del fuero militar a este tipo de procesos crea una asimilación entre lo policivo-civil y lo militar-castrense, que la Corte en el fallo precitado desechó al efectuar tal distinción.

En lo que respecta a las razones de tipo lógico-formal, manifiesta el demandante que no es posible afirmar simultáneamente, sin caer en contradicción, que la Policía Nacional es un cuerpo de naturaleza civil y que sus miembros no son civiles; en consecuencia, considera que esta es la conclusión que se debe extraer de las normas constitucionales que le asignan a la Policía Nacional carácter civil y de la existencia de un fuero penal militar para los miembros de la institución.

Así mismo, aduce el actor que la inconstitucionalidad de las normas en cuestión puede ser colegida, también, desde una perspectiva histórica, puesto que la inclusión de la Policía Nacional dentro del conjunto de las Fuerzas Armadas fue producto del golpe militar del 13 de junio de 1953 a raíz del cual se expidió el decreto legislativo 1814 del mismo año, donde se ordenó dicha integración; régimen que no puede mantenerse en una situación histórica completamente diferente, como la surgida tras la expedición de la Constitución de 1991 que está inspirada en principios democráticos, como en las naciones occidentales desarrolladas que han establecido un régimen jurisdiccional ordinario para los procesos que se adelanten contra los miembros de la fuerza de policía.

En su segundo argumento, el actor sostiene que las normas acusadas violan el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, particularmente el principio del juez natural, pues la jurisdicción competente para conocer de los delitos cometidos por los civiles es la justicia ordinaria, y por ende, el artículo 213 de la Constitución, que establece en su inciso final que “en ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.” Esta norma, según el demandante, es especial y priva sobre la consagrada en el artículo 221 de la Carta, que trata sobre el fuero militar para los miembros de la fuerza pública y, por tanto, su aplicación es preferente. Igualmente, considera que se viola el artículo 113 de la Constitución, en cuanto a través de las normas objeto de examen se acumulan en cabeza de miembros de la Policía Nacional funciones administrativas y judiciales, y el artículo 116 de la misma, que autoriza ejercer la justicia penal militar sólo a los militares.

El alegado desconocimiento del derecho al debido proceso implicaría también, para el actor, una violación del orden público internacional, plasmado en el *ius cogens*, y de los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, que protegen dicho derecho.

Por último, el demandante hace una distinción entre la expresión “fuerza pública” utilizada por el Constituyente en el artículo 216 de la Carta, para señalar su conformación, y la “Fuerza Pública” contenida en el artículo 221 que se refiere al fuero militar, pues considera que el uso de mayúsculas en una disposición y el de minúsculas en la otra, significa que tienen un sentido distinto, y en consecuencia, dicha expresión en el artículo 221 tiene un

sentido restringido para asignar el privilegio del fuero militar sólo a los miembros de las Fuerzas Militares, más no a los de la Policía Nacional.

Termina el actor haciendo una invitación a la Corte para que interprete las normas constitucionales en conflicto de manera sistemática y no en forma aislada, interpretación que debe consultar los principios del Estado Social de Derecho consagrados en los artículos 1 y 2 de la Constitución; además, pide que se analice el tema de las “antinomias constitucionales” o normas de la Carta que funcionalmente se convierten en inconstitucionales, haciendo primar el derecho al debido proceso y la naturaleza de la institución policial, sobre el texto de otras normas constitucionales que permiten aplicar el fuero penal militar a los miembros de la Policía Nacional.

4. INTERVENCIÓN CIUDADANA

4.1. El Ministro de la Defensa Nacional presentó ante la Corte un escrito en el que expone las razones que, en su criterio, sustentan la constitucionalidad de las normas acusadas. Ellas son, en síntesis, las siguientes:

4.1.1. El artículo 116 de la Constitución Política consagra expresamente la justicia penal militar, que cobija tanto a los miembros de las Fuerzas Armadas como a los de la Policía Nacional de acuerdo con lo estatuido en los artículos 216 y 221 ibidem, pues la fuerza pública comprende tanto a ésta como a aquéllas, al paso que en el artículo 221 se otorga el fuero penal militar, en general, a los miembros de la fuerza pública, sin hacerse salvedad alguna respecto de la Policía Nacional.

4.1.2. Los artículos 219, 220 y 222 del Estatuto Superior corroboran tal afirmación, toda vez que establecieron un régimen uniforme para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en lo que toca con el carácter no deliberante, la reserva legal respecto de la privación de grados, honores y pensiones, así como la promoción profesional, cultural y social; disposiciones que se aplican a todos los miembros de la fuerza pública, y que junto con el artículo 221, relativo al fuero penal militar, revelan el querer inequívoco del Constituyente de establecer un régimen común para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en estas materias. La interpretación propuesta por el demandante, según el Ministro, llevaría al absurdo de considerar que los miembros de la Policía son civiles, en tanto no pueden gozar de fuero penal militar, pero no son ciudadanos, pues no pueden deliberar políticamente (art. 219 C.N.).

4.1.3. De acuerdo con los principios establecidos por la jurisprudencia de esta Corte expuestos en la sentencia C-453/94, las normas acusadas son compatibles con el texto constitucional, pues allí se aceptó la existencia de una “zona gris” entre las nociones de seguridad y defensa y, por tanto, entre las instituciones militares y las de policía. Esta ambivalencia obedece a las particulares condiciones de orden público de nuestro país, cuyos factores de violencia afectan indiscriminadamente la seguridad nacional y los derechos de los ciudadanos, haciendo coherente la atribución de un régimen similar para toda la fuerza pública, sin hacer diferenciación alguna en materia de fuero penal entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Así mismo, sostiene el Ministro que en la sentencia C-141 de 1995, esta Corporación aceptó la existencia de la Justicia Penal Militar, sujeta en su funcionamiento a los principios constitucionales.

4.2. El Director General de la Policía Nacional presentó por escrito los motivos que, en su opinión, deben conducir a que la Corte declare la exequibilidad de las normas acusadas, los cuales se resumen así.

4.2.1. El otorgamiento de un fuero especial para el juzgamiento de los delitos cometidos por miembros de la Policía Nacional en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, obedece a una decisión consciente del Constituyente, basada en las condiciones en que el servicio de policía es desarrollado dentro de la realidad nacional; a éstas obedece, por demás, la asimilación hecha por el legislador entre Fuerzas Militares y Policía Nacional en relación con el orden jerárquico (artículo 3 del Decreto 41 de 1994), con la disciplina y la tutela común del Ministerio de Defensa (artículos 9 y 10 de la Ley 62 de 1993), y con la responsabilidad en el cumplimiento de órdenes de un superior (artículo 8 del Decreto 2584 de 1993).

4.2.2. Las normas acusadas no desconocen el derecho al debido proceso porque, como lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-141 de 1995, la justicia penal militar está sujeta a los principios establecidos en la Constitución Política, entre los que se encuentra dicho derecho fundamental y, en consecuencia, el juez natural determinado por el Constituyente para conocer de los casos previstos en el artículo 221 de la Carta, es precisamente el perteneciente a la jurisdicción penal militar.

5. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor mediante oficio No. 633 del 22 de mayo de 1995, en el que solicita a la Corte declarar exequibles las normas impugnadas. Dos son las razones centrales de la posición del citado funcionario:

5.1. Por una parte, manifiesta que haciendo un examen de las condiciones históricas en las que se ha llevado a cabo la actividad policiva y de acuerdo con su regulación jurídica, se demuestra que dada la particular coyuntura social colombiana se han acercado los dominios militar y policivo. Y si bien la situación ideal en un Estado de Derecho contemporáneo sería la separación clara entre Fuerzas Militares y Policía, la realidad colombiana ha hecho necesaria una asimilación entre aquéllas y ésta, razón que llevó al Constituyente a establecer expresamente, en el artículo 221 de la Carta, la extensión del fuero penal militar a las conductas delictivas cometidas por miembros de la Policía Nacional en servicio activo y en relación con el servicio.

5.2. El derecho al debido proceso no resulta vulnerado por la existencia de un fuero especial para los miembros de la Fuerza Pública, puesto que la justicia penal militar está obligada a respetar los derechos y principios constitucionales (sent. C-141/95 Corte Constitucional).

6. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

6.1 Competencia

De acuerdo con el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, es competente la Corte para conocer de la presente demanda, por dirigirse contra normas que forman parte de decretos expedidos por el Presidente de la República, en ejercicio de facultades

extraordinarias.

6. 2 Cosa Juzgada

El artículo 114 del decreto 041 de 1994, que en esta oportunidad se acusa, ya fue objeto de pronunciamiento parcial por parte de esta Corporación, concretamente en cuanto se refiere a la expresión “y personal del nivel ejecutivo”, la cual fue declarada inexecutable mediante la sentencia No. C-417 del 22 de septiembre de 1994, en consecuencia, respecto a dichos términos se ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional y ante esta circunstancia sólo procede ordenar estarse a lo resuelto.

6.3. Formulación del problema

Los dos problemas jurídicos planteados por el demandante pueden ser expresados de la siguiente manera:

6.3.1. ¿La existencia de un fuero penal militar para el juzgamiento de los delitos cometidos por los miembros de la Policía Nacional en servicio activo y en relación con el mismo servicio, atenta contra la naturaleza civil de la Institución?

6.3.2. ¿El juzgamiento de los miembros de la Policía Nacional por tales delitos y a cargo de las Cortes Marciales o Tribunales Militares, vulnera el derecho al debido proceso, particularmente, en cuanto concierne al juez natural?.

En este mismo orden responderá la Corte.

7. La naturaleza civil de la Policía Nacional y el fuero penal militar

7.1. El significado del carácter civil de la policía.

7.1..1. Distinción conceptual entre lo civil y lo militar. Dificultades fácticas en la sociedad colombiana.

El carácter íntegramente civil de la Policía Nacional fue consagrado expresamente por el Constituyente en el inciso 2º del artículo 218 de la Carta, en los siguientes términos:

“La policía nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.” (resalta la Corte)

La Policía Nacional junto con las Fuerzas Militares, compuestas por la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, conforman la denominada “Fuerza Pública”. (art. 216 C.N.)

Esta Corporación se ha referido a la naturaleza civil de la Policía Nacional en varias ocasiones, al igual que a su diferenciación con las Fuerzas Militares, la que ha dejado consignada así:

“La Policía Nacional se distingue entonces de las Fuerzas Militares por la ausencia de disciplina castrense y por su naturaleza civil, lo cual implica que los inferiores son

responsables de la ejecución de las órdenes que reciban. La Policía Nacional, como autoridad administrativa, cumple funciones preventivas mas no represivas, salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales en ejercicio de la función de policía judicial.” (sent. C-024/94 M.P. Alejandro Martinez Caballero)

En igual sentido, se pronunció la Corte en la sentencia C-453/94 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, al señalar las implicaciones que se derivan del carácter civil que la Constitución le ha atribuído a la Policía, estas son:

“a. La misión de la policía es eminentemente preventiva y consiste en evitar que el orden público sea alterado.

“b. El policía es un funcionario civil, que escoge voluntariamente su profesión.

“c. Los miembros del cuerpo de policía están sometidos al poder disciplinario y de instrucción que legalmente le corresponde al funcionario civil ubicado como superior jerárquico.”

De otra parte, la Corte también reconoció en la sentencia últimamente citada, que existen algunas dificultades derivadas de condiciones fácticas que impiden hacer la separación aludida, lo que la condujo a señalar que “en la práctica esta división conceptual encuentra limitaciones derivadas del aumento de la violencia social, entre otros factores perturbadores del desarrollo institucional. La existencia de agentes internos de violencia organizada desestabiliza la distinción entre lo civil y lo militar”. En otras palabras, la distinción deseable entre estos dos ámbitos, vital en un Estado de derecho, puede verse obstaculizada por la necesidad de responder a fuentes de violencia internas que comprometen tanto el orden constitucional (cuya defensa es fin primordial de las fuerzas militares, según el artículo 217 de la Constitución Política), como las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas (que corresponde a la policía nacional, de acuerdo con el artículo 218 de la Carta); “estas circunstancias han determinado la existencia de una especie de ‘zona gris’ o ‘fronteriza’ en la cual se superponen los criterios de seguridad y defensa.”

7.2. El debate sobre la naturaleza de la policía en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente. El fuero penal militar.

La tensión producida por la distinción conceptual entre lo civil y lo militar, por un lado, y las necesidades fácticas de seguridad y defensa en la sociedad colombiana, por el otro, estuvieron presentes durante todas las discusiones sostenidas alrededor del tema de la fuerza pública en la Asamblea Nacional Constituyente.

El debate inicial, llevado a cabo en la Subcomisión IV de la Comisión III, dio como resultado una posición mayoritaria de respaldo a la inclusión de la Policía Nacional dentro del régimen general de la fuerza pública, que fue plasmado en un proyecto de artículo cuyo texto es idéntico al del actual artículo 216 de la Constitución. En el informe final de la Subcomisión IV, se justificó la aprobación de la norma propuesta, así:

Dentro del mismo informe se hizo referencia al texto del actual artículo 218 de la Constitución, en cuyo inciso segundo define a la policía nacional como “un cuerpo armado permanente de naturaleza civil”; es pues evidente que el constituyente enfrentó la disyuntiva

entre la distinción conceptual de lo civil y lo militar, y el mantenimiento de un régimen común para los dos ámbitos, y que la solución adoptada por mayoría fue de tipo intermedio, esto es, se reafirma el carácter civil de la institución y se aplican a sus miembros las mismas disposiciones que rigen a la fuerza pública. La fórmula de consenso fue expresada de la siguiente manera en el informe aludido:

“Después de una larga deliberación sobre el tema, se llegó al acuerdo mayoritario, de que la Policía Nacional no puede ser deliberante y tendrá un fuero especial y debe ser, junto con el Ejército, parte integrante de la Fuerza Pública.” (Gaceta Constitucional No. 44, p. 12).

Fue inequívoca la voluntad del constituyente, en el sentido de aplicar el fuero penal militar a los miembros de la Policía Nacional por los delitos que cometan en servicio activo, y en relación con el mismo servicio. Así lo demuestra el hecho de que la Subcomisión IV haya redactado el texto del actual artículo 221 de la Carta, en similares términos a los consignados en el artículo 170 de la Constitución anterior, reemplazando la expresión “militares” por “miembros de la Fuerza Pública”. En dicho informe se encuentra la razón de este proceder:

“Para el estudio de este capítulo (fuero penal militar)...se analizaron detenidamente las propuestas que sobre el tema se presentaron...encontrándose sus textos coincidentes y de acuerdo con el contenido del artículo 170 de la Constitución actual; en consecuencia, se acogió el texto del artículo cambiando el vocablo ‘militares’ por ‘miembros de la Fuerza Pública’”. (Gaceta Constitucional No. 44, p. 12).

Las decisiones tomadas en el seno de la Subcomisión IV en relación con la naturaleza de la Policía Nacional, la integración de la fuerza pública y el fuero penal militar fueron respaldadas mayoritariamente durante los debates de la Comisión III y posteriormente aprobadas por la Asamblea. Es interesante recordar que la presunta contradicción entre el carácter civil de la policía y la aplicación a sus miembros del fuero penal militar, fue advertida por el constituyente José Matías Ortiz Sarmiento quien presentó a dicha Comisión una propuesta alternativa sobre el artículo que consagraba el fuero penal militar, en el sentido de aplicarlo sólo a las fuerzas militares, pero no recibió ningún voto de apoyo. (Gaceta Constitucional No. 102 del 19 de junio de 1991. p. 18-20).

En conclusión, el Constituyente de 1991 fue consciente de la “zona gris” a la que ha hecho alusión la Corte, situada en los límites entre lo militar y lo civil, y la defensa y la seguridad dentro del contexto social colombiano, y estableció una regulación constitucional que intenta conciliar las aspiraciones ideales y las necesidades coyunturales. Ese régimen intermedio puede ser resumido así:

- Se le asigna a la Policía Nacional el carácter de cuerpo armado de naturaleza civil, cuya misión es eminentemente preventiva y dirigida a mantener “las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (art. 218 C.N.).

- La ausencia en su seno de disciplina castrense determina que la responsabilidad de los miembros de la Policía Nacional, por infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, no pueda ser excusado por la obediencia debida, por cuanto no están sujetos a ella. (art. 91 C.N.)

- Se incluye a la Policía Nacional como parte integrante de la fuerza pública junto con las fuerzas militares, estableciéndose un régimen común para todos en cuanto respecta a su carácter no deliberante (art. 219 C.P.), a la reserva legal sobre la privación de grados, honores y pensiones (art. 220 C.P.), al fuero penal (art. 221 C.P) y a la promoción profesional, cultural y social (art. 222 C.P.).

7.3. El fuero penal militar. Interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales.

El argumento central de la demanda contra las normas acusadas, está fundado en la supuesta contradicción entre varias disposiciones constitucionales, y la interpretación que la Corte debe dar a éstas, la que en criterio del demandante, ha de conducirla a preferir la aplicación de unas -las que establecen el carácter civil de la policía, la prohibición del juzgamiento de civiles por militares y el ejercicio de funciones judiciales por parte de particulares, salvo en los casos establecidos en la ley-, sobre otras -las que consagran un régimen uniforme para las fuerzas militares y la policía, particularmente en materia de fuero penal-, y para solucionar, según él, la “antinomia constitucional” que se presenta considera que debe darse aplicación a unas disposiciones constitucionales, en detrimento de otras.

Las normas de la Constitución que, según la demanda, están en contradicción con el fuero penal militar para los miembros de la policía, establecido en el artículo 221 y desarrollado en las disposiciones legales acusadas, son: el artículo 113 que consagra la separación de las ramas del poder público, el 116 que señala quiénes administran justicia, y el 218 que le asigna a la Policía Nacional naturaleza civil.

Pues bien: no encuentra la Corte que exista contradicción alguna entre los artículos 113 y 116 del Estatuto Superior frente al artículo 221 y, por el contrario, advierte que estas disposiciones son congruentes. Veamos: el artículo 113 trata sobre las ramas del poder público; el artículo 116 señala cuáles órganos administran justicia, refiriéndose, en primer término, a la denominada justicia ordinaria e incluyendo luego a la justicia penal militar, la que al tenor de lo dispuesto en el artículo 221 constituye una jurisdicción especial, cuya misión principal es conocer de los delitos cometidos por los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en desarrollo del servicio o por razón de éste, quedando así contemplada la voluntad del Constituyente de sustraer de la justicia penal ordinaria el juzgamiento de quienes integran tales cuerpos armados, para asignarlo a las Cortes Marciales o Tribunales Militares.

Ante casos como éste la Corte debe dar aplicación al denominado “principio de armonización”¹, para lograr mediante una interpretación sistemática hacer congruentes los distintos preceptos constitucionales que regulan el asunto materia de debate, teniendo en cuenta que, aún ante la incongruencia anotada, la Corporación no puede desconocer el contenido del artículo 221 Superior, disposición que no resulta irreconciliable con la contenida en el artículo 218 ibidem que consagra el carácter civil de la Policía Nacional.

De otro lado, cabe aclarar al demandante que la teoría alemana de las “antinomias constitucionales”², que considera la posibilidad de que existan normas constitucionales inconstitucionales, no tiene cabida en este proceso, pues ella se funda en la jerarquía entre disposiciones constitucionales (v.g. supremacía de normas dogmáticas sobre normas orgánicas), y está destinada a aplicarse sólo en aquellos casos extremos en los que la

contradicción normativa impide al intérprete aplicar el principio general de armonización.

En cuanto atañe al argumento de la demanda según el cual el fuero penal militar para los miembros de la policía, desconoce la prohibición del último inciso del artículo 213 de la Constitución Política, que prescribe: “en ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar”, disposición que, según el actor, es especial frente a la norma general del fuero militar del artículo 221, considera la Corte que justamente de la confrontación de esas dos disposiciones, surge la regla de armonización. En efecto, la relación lógica entre los dos preceptos es la inversa de la propuesta en la demanda: pues mientras que en el artículo 213 se utiliza un cuantificador universal negativo (“ningún”), en el 221 se regula un caso específico exceptivo (en lógica formal, se afirmarí que “existe” un caso particular afirmativo). La relación entre las dos normas es de regla-excepción, de tal forma que tanto el artículo 213 como el 218, deben ser interpretados de manera armónica con la excepción contenida en el artículo 221. Si bien una primera aproximación, guiada por el sentido aislado de las palabras, puede indicar una contradicción en el texto de la Constitución, la labor del intérprete deja clara la posibilidad de armonizar las normas aludidas.

En este orden de ideas, no le cabe duda a la Corte de que los miembros de la policía nacional y de las fuerzas militares tienen un fuero especial de carácter penal conforme al cual deben ser juzgados por cortes marciales o tribunales militares cuando cometan delitos en servicio activo o en relación con el mismo servicio, según lo establece el artículo 221 de la Ley Suprema. En consecuencia, las normas acusadas son exequibles puesto que se limitan a reproducir y desarrollar dicho mandato constitucional señalando el juez competente para conocer en primera instancia de los procesos aludidos.

Los argumentos históricos y de conveniencia aducidos en la demanda, si bien tienen valor dentro de un examen de la idoneidad del régimen establecido por el Constituyente de 1991, no pueden llevar a la Corte, como lo pretende el demandante, a desconocer su sujeción a los preceptos del Estatuto Máximo.

8. El derecho al debido proceso. La garantía del juez natural.

De acuerdo con la demanda, las normas acusadas desconocen también el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, así como en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, especialmente en cuanto contrarían la garantía del juez natural.

Afirma el demandante que el “juez natural” para juzgar a los miembros de la Policía Nacional por los delitos que cometan en servicio activo o por razón del mismo, es únicamente el “juez penal ordinario”, argumentación que puede tener validez dentro del contexto concebido por la demanda, pero que para la Corte no tiene aceptación dada la existencia del artículo 221 de la Constitución. En efecto, el “juez natural” es aquél que la Constitución o la ley han instituido para conocer de determinados asuntos; en el caso de debate, el “juez natural” para juzgar al personal de la Policía Nacional por los delitos aludidos, está expresamente establecido en la mencionada disposición constitucional, y lo son, las cortes marciales o tribunales militares.

Esta Corporación en sentencia reciente (C-141/95, M.P. Antonio Barrera Carbonell), se refirió a dicho juez natural cuando expresó: “Pero dicho fuero -el penal militar- sí debe ser considerado bajo la perspectiva de la existencia de un órgano jurisdiccional independiente e imparcial -las competentes Cortes Marciales o Tribunales Militares- que es el juez natural a quien constitucional y legalmente se ha confiado la misión del juzgamiento de los referidos delitos.”

En consecuencia, no encuentra la Corte que las normas demandadas violen el artículo 29 de la Constitución, que prescribe: “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias e cada juicio” (cursivas fuera del texto), pues el “juez o tribunal competente” o “juez natural”, no es otro que el establecido por la Constitución o la Ley para conocer y decidir determinados asuntos.

En cuanto a la presunta violación del principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución, y en los artículos 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que garantizan el mismo principio, observa la Corte que el trato diferente entre el juzgamiento de los civiles y los miembros de la Policía Nacional por delitos cometidos en servicio activo, y en razón de éste, no proviene de las normas acusadas sino del fuero establecido en el artículo 221 de la Constitución Política. Ante esta circunstancia no puede la Corte, sin desconocer la misión a ella encomendada por el artículo 241 de la Carta y la supremacía normativa de los textos constitucionales (artículo 4), entrar a juzgar la objetividad y razonabilidad de una diferencia de trato establecida por el propio Constituyente; situación distinta se presentaría si no fuera la Constitución sino la ley quien la estableciera.

Para finalizar, es conveniente aclarar que el presente caso difiere del estudiado por la Corte en la sentencia C-141 de 1995 que resolvió la acusación contra el artículo 656 del Decreto 2550 de 1988. En efecto, en esa oportunidad la Corte consideró que la conformación de consejos verbales de guerra con oficiales en servicio activo violaba la garantía de la imparcialidad judicial por cuanto, en el seno de las fuerzas militares, los inferiores están obligados a obedecer el mandato superior -obediencia debida- de acuerdo con los términos del artículo 91 de la Constitución; entonces es claro que la garantía de imparcialidad e independencia judicial se ven comprometidas cuando quien imparte la orden superior, que no puede ser desconocida por el inferior (salvo casos excepcionalísimos, pues la obediencia no puede ser irreflexiva o ciega, como lo expresó la Corte en la sentencia T-409/92), sea el mismo que deba juzgar al inferior por las conductas ilícitas que cometa en ejercicio de sus funciones o por razón de las mismas, incluyendo las que se deduzcan de dicha orden.

En el caso bajo examen la situación cambia; primero, porque aquí se trata del juzgamiento de miembros de la Policía Nacional, quienes al tenor de lo dispuesto en el artículo 91 de la Constitución Política no están sujetos a la obediencia debida, como sí acontece con los militares y, por tanto, su responsabilidad no recae sobre el superior que dio la orden, sino que cada uno responde por sus propios actos; segundo, porque esta misma razón impide que la imparcialidad en el desempeño de la función de administrar justicia se vea alterada, de manera que bien puede asignarse el juzgamiento, en primera instancia, de los delitos cometidos por ciertos miembros de la institución policial en ejercicio del servicio o por razón

del mismo, a algunos de sus superiores jerárquicos como los que se señalan en las normas acusadas; y tercero, porque contra la providencia dictada por el fallador de primera instancia en procesos penales militares, procede el recurso de apelación o la consulta ante el Tribunal Superior Militar y en los casos señalados taxativamente por el legislador el recurso de casación y revisión ante la Corte Suprema de Justicia, sala de casación penal. Luego, frente a tantas oportunidades de reexamen de los procesos penales militares por parte de autoridades distintas, mal podría arguirse la violación del principio de imparcialidad.

En este orden, considera la Corte que las normas acusadas son exequibles y así se declarará.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

R E S U E L V E :

PRIMERO: Declarar exequible el artículo 114 del Decreto-ley 041 de 1994, salvo la expresión “y personal del nivel ejecutivo”, sobre la cual se ordena estar a lo resuelto en la sentencia C-417 del 22 de septiembre de 1994.

SEGUNDO: Declarar exequibles los artículos 14 en lo demandado, 352, 353, 354 y 355 del Decreto-ley 2550 de 1988.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-444/95

POLICIA NACIONAL-Carácter de fuerza pública/FUERO PENAL MILITAR PARA MIEMBROS DE LA POLICIA (Aclaración de voto)

Teniendo en cuenta que la Policía Nacional está integrada a la Fuerza Pública, ello no le quita el carácter de Fuerza Pública, y por consiguiente, de los delitos cometidos por los “Miembros de la Fuerza Pública”, entre los cuales se encuentran los Miembros de la Policía Nacional, en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocen las Corte Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar, no por su carácter de naturaleza civil sino por estar integrada la Fuerza Pública, con lo cual no se da a mi entender la incongruencia de carácter constitucional.

REF.: PROCESO No. D-869.

Santa Fe de Bogotá, D.C., Octubre cuatro (4) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Corporación y aunque comparto la parte resolutive de la sentencia, me permito manifestar que he consignado la aclaración de voto de la misma providencia, referente a la afirmación que se hace en el fallo, en el sentido de que: “en lo que sí le asiste razón al demandante es en que existe una incongruencia de carácter constitucional entre la disposición que le asigna a la Policía Nacional naturaleza civil (artículo 218 CN.) y la que ordena que los delitos cometidos por sus miembros en servicio activo y por razón del mismo, sean de conocimiento de las Cortes Marciales o Tribunales Militares (artículo 221 CN.) pues, siendo coherentes, tal juzgamiento debería estar a cargo de autoridades civiles”.

A juicio del suscrito, no existe incongruencia de carácter constitucional, pues debe tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 216 de la misma Constitución Política, según el cual: “La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional” (las negrillas y subrayas fuera de texto).

Así mismo, el artículo 221 de la Carta Política establece que: “De los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar (las negrillas y subrayas fuera de texto).

De lo anterior se colige que teniendo en cuenta que la Policía Nacional está integrada a la Fuerza Pública, según lo establece el artículo 216 de la Carta Fundamental, aunque su naturaleza sea civil, ello no le quita el carácter de Fuerza Pública, y por consiguiente -tal como lo ordena la disposición citada-, de los delitos cometidos por los “Miembros de la Fuerza Pública”, entre los cuales se encuentran los Miembros de la Policía Nacional, en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocen las Corte Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar, no por su carácter de naturaleza civil sino por estar integrada la Fuerza Pública, con lo cual no se da a mi entender la incongruencia de carácter constitucional, como se afirma en la aludida sentencia, la que surge de la interpretación aislada de lo previsto en el artículo 218 de la Constitución Política, al haberse omitido en esta parte lo previsto en el artículo 216 de la misma.

Atentamente,

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

1Cf. Klaus Stern, Derecho del Estado de la República Federal Alemana. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1987. p. 291-192: “Una norma constitucional no debe ser interpretada de forma aislada; la constitución constituye una unidad...Las normas constitucionales están en una relación de tensión recíproca, tienen que ser ‘armonizadas’, ser puestas en concordancia la una con la otra...De la unidad de la constitución se deduce la tarea de optimización o armonización de las normas constitucionales...”

2La teoría es defendida en la actualidad especialmente por Peter Häberle. Una exposición sucinta de su contenido se encuentra en Klaus Stern, op. cit. p. 293.