

C-453-94

Sentencia No. C-453/94

POLICIA NACIONAL-Carácter civil/POLICIA NACIONAL-Subordinación al Ministerio de Defensa

La ausencia de una voluntad constituyente relativa a la incorporación de la policía a un ministerio específico, determina un espacio de razonable discrecionalidad legislativa dentro del cual varias opciones resultan posibles. La decisión legal de ubicar al cuerpo de policía en uno u otro ministerio, es el producto del ejercicio de la competencia atribuida al legislador por la Constitución Política. La definición legislativa puede variar de contenido de acuerdo con las circunstancias espacio-temporales en las cuales se dicte la norma legal y sin que ello implique una modificación del juicio de constitucionalidad respecto de lo preceptuado por el legislador en uno u otro momento.

REF: Expediente N° D-519

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9 y 10 de la Ley 62 de 1993 “por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”

Magistrado Ponente:

Santa Fe de Bogotá, D.C., Octubre veinte (20) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Aprobado por Acta N° 054

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de constitucionalidad de los artículos 9 y 10 de la Ley 62 de 1993 “por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”

I. TEXTO DE LAS NORMAS REVISADAS

LEY 62 DE 1993

(agosto 12)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO II.

Subordinación

Artículo 9°.- Del Presidente. El Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, es el jefe superior de la Policía Nacional, atribución que podrá ejercer por conducto de las siguientes instancias:

- a. El Ministro de Defensa Nacional.
- b. El Director General de la Policía.

Artículo 10.- Del Ministro de Defensa. Para los efectos de dirección y mando, la Policía Nacional depende del Ministro de Defensa.

II. ANTECEDENTES

I. Las normas acusadas

El Congreso de la República expidió la Ley 62 de 1993, publicada en el Diario Oficial N°

40.987 de Agosto 12 de 1993.

II. La demanda de inconstitucionalidad

El ciudadano Luis Ramón Duarte presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9 y 10 de la Ley 62 de 1993, por violar el artículo 218 de la Carta. El demandante expone, de manera confusa, los siguientes argumentos:

1. La Constitución define a la Policía Nacional como un cuerpo civil armado. En consecuencia, resulta contradictorio con su naturaleza, colocarlo bajo dirección y mando del Ministerio de Defensa, entidad de carácter militar.
2. La ubicación de la Policía Nacional dentro de la estructura del Ministerio de Defensa ha conducido a la adopción de valores y conductas militares, en detrimento de la naturaleza civil, que la Carta le otorga.
3. Las competencias constitucionales de alcaldes y gobernadores en materia de jefatura policial, exige una dirección civil de la Policía Nacional.

III. Intervención ciudadana

A. Intervención de la Comisión Andina de Juristas

Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo y José Manuel Barreto, integrantes de la Comisión Andina de Juristas – Seccional Colombiana -, presentaron escrito de apoyo a la demanda. Consideran inconstitucionales las normas demandadas por violación del artículo 218 de la Constitución Política. Sustentan la acusación en los argumentos que a continuación se extractan:

1. En las discusiones de la Asamblea Constituyente fue palpable la voluntad de detener el creciente carácter represivo de la Policía Nacional. Existía la percepción de que la Policía había visto desvirtuados sus objetivos.

“De ahí que – aseveran los juristas – los constituyentes de 1991 hayan definido la misión de la Policía como el mantenimiento de las condiciones de ejercicio de los derechos humanos y de la convivencia, y su naturaleza civil, lo que es contrariado por la norma acusada que le

superpone funciones distintas y estructuras militares al ubicarla en el Ministerio de Defensa”.

2. El vacío de la Constitución de 1886 sobre la naturaleza civil de la Policía, dio lugar a que no se cuestionara la constitucionalidad de normas tales como la Ley 11 de 1910, el Decreto 1814 de 1953 y el Decreto 1705 de 1960, a partir de las cuales se ubicó a la Policía Nacional dentro de la estructura del Ministerio de Guerra y el de Defensa, y la sujetaran a leyes y reglamentos militares.

“Ubicada en el Ministerio de Defensa – explican los intervinientes – dos objetivos se confunden en la actuación de la Policía y dan origen al desdibujamiento de las funciones de la Policía: la protección de la ciudadanía, que le pertenece, y la defensa del orden constitucional, propio de la Defensa Nacional”.

3. La asunción de las Doctrinas de la Seguridad Nacional durante las décadas de los años 60 y 70 allanó el camino para convertir la adscripción orgánica en subordinación funcional. La protección de la ciudadanía se supeditó a la defensa del orden constitucional.

El Decreto 3398 de 1965 dispuso que los integrantes de la Policía se sometieran a las órdenes militares en caso de conmoción interior. El efecto práctico de tal disposición consistió en la dependencia de los mandos militares regionales. Este proceso convirtió a la Policía en un cuerpo cuasimilitar. Sobre este punto, señalan lo siguiente:

“La ambigüedad y desnaturalización de las funciones de la Policía han conducido a que su desempeño dé lugar al abuso y a su ineficiencia. El perfil militar que ha adquirido la Policía la aleja de la ciudadanía, la conduce a ser un agente de represión política y la lleva a incurrir en la violación de los derechos humanos. Así mismo, la superposición de funciones lleva a la Policía a problemas operativos y hace que la atención de funciones militares la ocupe y le impida proteger efectivamente a los ciudadanos”

4. La Corte Constitucional, ha hecho claridad sobre las funciones que corresponden a la Policía Nacional y a las Fuerzas Militares (Sentencia C-024 de 1994).

El Ministerio de Defensa se ocupa de tareas que responden al concepto de Defensa Nacional. Se explica así su naturaleza militar y labor represiva, que convierten a las fuerzas militares

en “máquinas de defensa y guerra”.

Las funciones de la Policía, en cambio, apuntan a garantizar la seguridad ciudadana, a procurar el respeto y ejercicio de los derechos y libertades civiles y el mantenimiento de las condiciones de una convivencia pacífica. Esto es, una labor preventiva y de naturaleza civil.

5. Existen, también, diferencias entre las calidades de los integrantes de la Fuerza de Policía y de las Fuerzas Militares. Los primeros son funcionarios civiles de la administración, en tanto que los segundos, adquieren “status militar” cuando ingresan a alguna de sus armas.

B. Intervención del Ministro de Defensa

El Ministro de Defensa presentó un memorial en el que solicita la exequibilidad de las normas impugnadas. Sus argumentos se exponen a continuación.

1. La discusión dentro de la Comisión Consultiva para la Reestructuración de la Policía Nacional siempre tuvo presente la normatividad constitucional vigente al momento de formular sus propuestas. En el marco constitucional, las Fuerzas Militares tienen carácter defensivo – defensa básica y defensa del orden institucional –, mientras que a la Policía corresponde preservar las condiciones de convivencia y de ejercicio de derechos civiles.

2. Son características de la Policía: 1) integrar la fuerza pública (art. 216 C.P.); 2) depender de una organización proveniente de la ley (art. 218 C.P.); 3) poseer una naturaleza civil y ser un cuerpo armado permanente (art. 218 C.P.); 4) cumplir en forma permanente funciones de policía judicial (art. 250. num 3° C.P.); 5) tener una finalidad primordial orientada al mantenimiento de las condiciones de ejercicio de derechos y libertades públicas y al aseguramiento de la convivencia pacífica (art. 218 C.P.); 6) poseer un régimen de carrera prestacional y disciplinario señalado por la ley (art. 218 inc. 2°).

De otra parte, las siguientes características se predicán de las Fuerzas Militares: 1) su carácter no deliberante (art. 219 C.P.), 2) la no participación en el ejercicio político (art. 219 C.P.), 3) el sistema de grados, honores y pensiones, señalado por la ley (art. 220 C.P.), 4) el fuero militar para sus integrantes (art. 221 C.P.), 5) el sistema legal de promoción profesional, cultural y social (art. 222 C.P.), 6) la formación de sus miembros en los principios de la democracia y el respeto de los derechos humanos (art. 222 C.P.), 7); la exclusión del

derecho de asociación sindical (art. 39 C.P.) y, 8) la investigación de los delitos cometidos en servicio activo y por razón del mismo, a cargo de cortes marciales o tribunales militares (C.P. arts. 250 y 221).

3. La Constitución no determinó el lugar que debe ocupar la Policía dentro de la administración. Resultaría inconstitucional enmarcarla dentro del contexto de las Fuerzas Militares. Sin embargo, “le es dable al legislador, atendiendo a razones de una adecuada política fijar la dependencia en uno u otro organismo acorde con su función y naturaleza, así como organizarla, de repente como un Instituto o Departamento independiente”. En estas condiciones, las conclusiones del documento presentado por la Comisión Consultiva, en lo que se refiere a la ubicación administrativa del cuerpo de Policía, se deriva de razones propias de la conveniencia y no de la constitucionalidad. Entre tales razones se destacan las siguientes:

La Policía Nacional estuvo adscrita al Ministerio de Gobierno, pero razones políticas, recuerda el Ministro interviniente, obligaron a ubicarla dentro de otro ente administrativo. Su localización depende exclusivamente de motivos de conveniencia:

“La necesidad actual de tener a la Policía Nacional dentro del Ministro de Defensa, obedece a los fenómenos sociales, de delincuencia, orden público, narcotráfico, etc. que no en pocas ocasiones atentan contra la estabilidad de las instituciones legítimamente constituídas al paso que cierran el libre ejercicio o violan los derechos fundamentales y constitucionales”.

b. Existe cierta dificultad para deslindar las competencias de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, debido a la comunicabilidad entre las distintas formas de delincuencia, conflictos sociales, grupos armados etc., para burlar la legalidad e impedir el desarrollo sosegado de la vida nacional.

4. La Carta estableció un modelo funcional, en el que involucra a los gobernadores y alcaldes en la prevención del orden social y de la seguridad pública, a través de las órdenes que impartan a los comandantes de policía.

III. Concepto del Procurador

1. Luego de hacer algunas anotaciones relativas a la confusión que se observa en la

sustentación de los cargos formulados en la demanda, el Procurador sostiene que, en el entendido de que la glosa del demandante está edificada sobre la idea de que el Ministerio de Defensa no es una “autoridad civil”, tal cargo estaría fundado en un error de derecho que consiste en “creer que el Ministro de Defensa pertenece a la carrera y estructura de las Fuerzas Militares”, cuando en verdad sólo es un subordinado del Ejecutivo. La subordinación de la Policía al Ministerio de Defensa, no puede ser entendida sino como una subordinación al poder civil.

2. Este argumento es considerado por el Procurador como suficiente para declarar la constitucionalidad de las normas acusadas. Sin embargo, con el objeto de hacer una mayor claridad sobre la tesis expuesta, el resto del concepto se ocupa de ilustrar el contexto histórico-sistemático de las relaciones entre la Policía, las Fuerzas Armadas y el Ejecutivo. Al respecto el procurador expone:

2.1. La Constitución de 1991, a diferencia de lo que acontecía con la de 1886, constitucionaliza el tema de la Policía Nacional.

2.2. La diferencia entre fuerzas militares y policía se ha visto desdibujada, debido al tratamiento militar de los problemas policivos, en un contexto de “violencia endémica-multiforme donde se han confundido la guerra y la política en el manejo de la seguridad y la defensa”.

2.3. Sin embargo, dicha diferencia no ha sido desnaturalizada. Existe una “indiscutible relación entre los conceptos de seguridad y orden público” que no impide la distinción entre la misión preventiva de la policía – la cual “en estricto sentido no excluye la represiva” – y la labor represiva de las Fuerzas Armadas. La Constitución introdujo fines diversos para ambas instituciones, sin que ello contradiga la tradición jurídica dominante en esta materia.

2.4. La unidad de mando en cabeza del Presidente de la República garantiza la subordinación de la guerra a la política, lo cual es perfectamente compatible con la adscripción de la policía al Ministerio de Defensa, como conducto del Presidente de la República.

De acuerdo con lo expuesto, considera el Procurador que no existiendo concepto de la violación, lo más pertinente es producir un fallo de carácter inhibitorio ante la ineptitud sustantiva de la demanda. Sin embargo, agrega el funcionario, en el evento de que la Corte

decida resolver de mérito, solicita declarar la exequibilidad de los artículos demandados.

FUNDAMENTOS

1. Descripción del Problema

El problema jurídico planteado por el demandante se puede expresar de la siguiente manera: ¿atenta contra el carácter civil de la Policía Nacional el hecho de que la ley ordene que la policía dependa del Ministerio de Defensa Nacional?. Dicho en otros términos: ¿la subordinación de la Policía al ministro de Defensa vulnera el principio de la separación entre el orden civil y el militar y se traduce en la consecuente subordinación del primero al segundo?, ¿el deslinde funcional entre fuerzas militares y policía debe tener su correspondencia de tipo orgánico, de tal manera que se impida la inclusión, dentro del Ministerio encargado de la defensa, de los cuerpos dedicados al control de la seguridad ciudadana?.

Para resolver estos interrogantes será necesario tener en cuenta consideraciones de tipo conceptual, histórico-legal y constitucional. En primer lugar, se expondrá el principio político de la separación entre lo civil y lo militar, así como las dificultades de su puesta en obra (implementación). Posteriormente, se estudiará la naturaleza y función de la policía dentro de la estructura de la administración desde su creación en 1891. Finalmente, se plantearán algunos problemas que suscita la incorporación orgánica de la policía dentro del Ministerio de Defensa Nacional.

2. La separación funcional entre la policía y las fuerzas militares

2.1. La teoría de la separación del poder civil y del poder militar

La instauración de un régimen de “libertad civil”, según la doctrina autorizada en esta materia (1), sólo es posible si se logra la consolidación de una serie de separaciones o divisiones de fuerzas contrapuestas, tales como el poder político del económico, el poder temporal del poder espiritual y el poder civil del poder militar. Dichas separaciones tienen la finalidad de encauzar hacia fines sociales ciertas actividades que, de otra manera, entregadas a sí mismas, resultarían perjudiciales. Respecto de la separación civil-militar, la conformación de un ejército separado de la vida civil y subordinado a ésta, sirve no sólo

como instrumento de defensa del régimen sino que, además, no representa un peligro para el ejercicio de las libertad individuales. “Se trata de lograr – dice M. Hauriou – que esta organización, que dispone de medios de acción terribles y contra la cual el poder civil está completamente desarmado, permanezca sin embargo subordinada al poder civil”

De este planteamiento se deriva la necesidad de un “acantonamiento jurídico del ejército”, fundado en la separación y subordinación respecto del poder civil. Incluso en circunstancias propias del estado de excepción, el poder civil no abandona todas sus competencias en beneficio del poder militar, sino tan sólo aquellas indispensables para afrontar la situación de emergencia.

A partir de esta teoría de la separación, la doctrina francesa ha encontrado un criterio útil para explicar la regulación jurídica de las fuerzas armadas, como institución subordinada al poder civil y parte integrante de la administración pública.

2.2. El fundamento y alcance de la teoría de la separación

1. El fundamento de la separación entre lo civil y lo militar no proviene de una distribución funcional de tareas estatales, sino de un principio esencial en la organización de las relaciones entre el Estado-aparato y los gobernados, que puede ser expresado como sigue: el ejercicio de la fuerza pública debe ser el mínimo necesario para mantener las condiciones de libertad que permitan el ejercicio de los derechos fundamentales. La enorme capacidad destructiva del poder militar y su connotación invasiva o defensiva de territorios o instituciones, hace de este un poder inadecuado para el manejo de la seguridad cotidiana del ciudadano. El poder policivo, en cambio, dado su carácter meramente preventivo y la relativa debilidad de su poder bélico, se encuentra en mejores condiciones para proteger la libertad ciudadana.

El origen del constitucionalismo occidental estuvo muy ligado a la protección de la seguridad individual y ello explica las restricciones impuestas al poder militar en las tareas propias de la coerción interna.

2. La afirmación constitucional del carácter civil de la policía tiene las siguientes implicaciones:

- 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.

2.3. Dificultades derivadas de las condiciones fácticas

1. Desde una perspectiva conceptual no existe duda alguna en la doctrina nacional e internacional sobre la necesidad de mantener la naturaleza civil de la policía. Sin embargo, en la práctica esta división conceptual encuentra limitaciones derivadas del aumento de la violencia social, entre otros factores perturbadores del desarrollo institucional.

2 La existencia de agentes internos de violencia organizada desestabiliza la distinción entre lo civil y lo militar.

2.1. La función de coerción puede ser tanto interna como externa y, en ambos casos, puede ser asumida por órganos civiles o militares. De acuerdo con esta diferenciación, la policía sería la fuerza de coerción civil interna, mientras que la diplomacia sería la fuerza civil externa. La coerción militar externa estaría a cargo de las fuerzas militares, al paso que la coerción interna se encuentra asignada a organismos especializados, cuya denominación, en algunos casos es la de “guardia nacional”.

2.2. El punto problemático de esta división del trabajo está representado por la coerción interna, en la cual confluyen los dos elementos de la fuerza pública. En el caso de las fuerzas militares, es importante anotar que en Colombia todas las Armas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) poseen unidades especializadas en la lucha antisubversiva. De otra parte, la Policía Nacional también está capacitada para participar en este tipo de lucha por medio de cuerpos especiales (Cuerpo élite) o de unidades de contraguerrilla.

2.3. 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. Una parte de la doctrina sostiene que la ambigüedad propia de esta zona límite, es el resultado de la realidad social impuesta por los grupos armados que operan contra el Estado. El fenómeno de la militarización de la policía - esto es, la adopción de armas y actitudes propias de la táctica bélica -, según este punto de vista, corresponde a la adaptación que dicho cuerpo debe sufrir para cumplir sus objetivos en condiciones de perturbación del orden público. Es la gravedad de los delitos y de las amenazas lo que determina el papel defensivo y no meramente preventivo de la policía.

2.4. Un enfoque contrario al enunciado aboga por una desmilitarización de la policía con fundamento en las mismas condiciones de agravamiento de la actividad delictiva. De acuerdo con esta perspectiva, la policía carece de autonomía para actuar bajo la coordinación de las autoridades civiles debido a la subordinación que mantiene frente a los mandos militares. En estas circunstancias de violencia endémica se hace aún más apremiante la necesidad de un cuerpo de policía cuya preocupación fundamental sea la de proteger las libertades básicas y hacer posible la efectividad de los derechos fundamentales. Dicho en otros términos, en situaciones de perturbación del orden público, la ciudadanía necesita de una policía que proteja sus derechos. Existe, según esta tesis, una “cultura castrense de la subordinación” que representa un peligro para la protección de los derechos de los ciudadanos en un ambiente de violencia generalizado.

3. Evolución histórica relativa a la ubicación de la Policía Nacional dentro de la organización estatal

1. La Policía Nacional se creó mediante el decreto 100 de 1891, como un organismo encargado de “los servicios del orden y seguridad”. El artículo 7 del citado decreto consagró su dependencia del Ministerio de Gobierno. De otra parte, el decreto 100 eliminó las policías departamentales y municipales así como el cuerpo de serenos.

2. El artículo 75 del Acto Legislativo Número 1 de 1945 le otorgó potestad al Congreso para organizar el cuerpo de Policía Nacional (artículo 167 de la Constitución Política de 1886). Con base en esta atribución se expidió la Ley 93 de 1948, mediante la cual se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para llevar a cabo una reforma técnica y especializada de la Policía.

2.1. En sentencia del 12 de Diciembre de 1946, con ponencia del Magistrado Agustín Gómez Prada, la Corte Suprema de Justicia hizo referencia a la naturaleza de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares, en los siguientes términos:

Estas ideas han sido reafirmadas posteriormente en numerosas sentencias de la Corte Suprema de Justicia, entre las cuales se destacan la Sentencia de la Sala Penal de Julio 27 de 1961 y la de Sala Plena del 20 de Septiembre de 1973.

3. En uso de las facultades otorgadas por la reforma constitucional de 1945, se expidió el Estatuto Orgánico de la Policía Nacional (2136 de 1949) con el propósito de crear un cuerpo armado de carácter técnico y civil, ajeno a los partidos políticos. En la ley 93 de 1948 se consagraron las finalidades mencionadas y se estableció un régimen especial para la Policía, semejante en sus manifestaciones externas al que rige para las fuerzas militares pero acorde con su carácter civil. También se concedieron al Gobierno Nacional las funciones de dirección, organización, inspección y vigilancia de los cuerpos de Policía tanto a nivel nacional como departamental y municipal.

4. El Presidente Gustavo Rojas Pinilla expidió el decreto de estado de sitio N° 1814 de 1953 con el objeto de “unificar el mando y coordinar los servicios de las Fuerzas Armadas para el completo restablecimiento de la normalidad”. Con base en esta norma se ordenó la incorporación de la Policía Nacional al Ministerio de Guerra, como cuarto componente del Comando General de las Fuerzas Armadas, junto al ejército, la armada y la fuerza aérea.

5. Posteriormente, el Decreto 1705 de 1960 reorganizó el Ministerio Guerra y dispuso que bajo su cargo quedarían las Fuerzas Militares y de Policía Nacional. A su vez, incluyó a la Policía Nacional dentro de la rama técnica del Ministerio.

El artículo 1 del decreto en mención definió las funciones del Ministro de Guerra, así:

“Tiene a su cargo la Dirección de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en su aspecto técnico militar y en su parte administrativa con el objeto de hacer efectivo el servicio público de la Defensa Nacional, salvaguardar la seguridad e independencia de la Nación, el orden interno y las instituciones patrias”.

6. El Presidente Guillermo León Valencia en 1965 declaró en Estado de sitio todo el territorio

nacional mediante el Decreto 1288. En ejercicio de las facultades conferidas por esta norma, fueron expedidos el Decreto 3398 de 1965 – mediante el cual se reorganizó el Ministerio de Defensa Nacional – y el Decreto 1667 de 1966, orgánico de la Policía Nacional.

6.1. En los considerandos del Decreto 3398 de 1965, se indica la necesidad de un esfuerzo coordinado de los órganos del poder público y la necesidad de estructurar los planes de seguridad interior y exterior de la Nación. Esta norma dispuso, entre otras cosas, las siguientes: 1) inclusión de la Policía dentro del “escalafón bélico” de la defensa nacional, 2) cambió de la denominación del Ministerio de Guerra por el de Ministerio de Defensa, 3) dirección de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en cabeza del Ministro de Defensa, 4) funciones conjuntas de los Comandos de las Fuerzas Militares y de la Dirección General de la Policía Nacional.

6.2. De otra parte, el Estatuto Orgánico de la Policía Nacional (decreto 1667 de 1966), definió a la Policía Nacional como un cuerpo armado, eminentemente técnico, sometido a la dirección y mando del Ministerio de Defensa, integrante de la Fuerza Pública y cuya función consiste en prevenir la perturbación del orden y tutelar los derechos ciudadanos. Esta norma fue adoptada como legislación permanente por la Ley 48 de 1967.

7. En el decreto 2335 de 1971 se redefinen las funciones del Ministerio de Defensa en los siguientes términos:

“Ministerio de Defensa Nacional. Es el organismo de la rama ejecutiva del Poder público encargado de la dirección de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, de acuerdo con la Constitución y la ley y que cumple las siguientes funciones:

1a. Preparar los proyectos de ley relacionados con el ramo de Defensa Nacional;

2a. Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, en los aspectos de la defensa nacional y ejecutar las órdenes del Presidente que se relacionen con tales atribuciones;

3a. Cumplir las funciones y atender los servicios que le están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto;

4a. Preparar los programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes al sector y a los planes de desarrollo del mismo;

5a. Contribuir a la formulación de la política del Gobierno en el ramo de defensa Nacional y adelantar su ejecución, y

6a. Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada en las respectivas leyes, estatutos y reglamentos, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del estado y la sociedad de economía mixta, que le estén adscritos o vinculados”.

8. El Decreto 2347 de 1971, introduce una nueva reforma a la Policía Nacional. Permite la asistencia militar cuando la Policía no se encuentre en capacidad de contener graves desórdenes o de afrontar catástrofes o calamidades públicas por sí sola. En el mismo año fue expedido el decreto 2335, que organiza la estructura del Ministerio de Defensa. Esta norma definió a la Policía como un “cuerpo armado de carácter permanente que hace parte de la fuerza pública, creada para la guarda del orden público interno”. Posteriormente, el Decreto 2218 de 1984 señaló que la Policía era “una institución pública de carácter permanente y naturaleza oficial, constituida con régimen y disciplina especial, que hace parte de la fuerza pública...”.

9. En 1983 se expidió el Decreto 2137, en el que se establece que la Policía es “un servicio público a cargo del Estado, encaminado a mantener y garantizar el orden público interno de la Nación, el libre ejercicio de las libertades públicas y la convivencia pacífica de todos los habitantes del territorio nacional”.

10. Con fundamento en el artículo 218 de la Constitución Política de 1991, la Ley 62 de 1993 reiteró el carácter de servicio público de la Policía e insistió en la importancia de los principios de igualdad, imparcialidad, control ciudadano y publicidad. Faculta a la Policía para descentralizar, delegar y desconcentrar sus funciones. De otra parte, la Policía adquiere así un carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial. La ley en mención reitera la dependencia de la Policía Nacional del Ministro de Defensa, para efectos de su dirección y mando. Esta norma crea el cargo del Comisionado

Nacional para la Policía, así como instituye la Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana.

11. De la evolución histórica aquí reseñada se pueden extraer las siguientes conclusiones: 1) la organización de la policía ha estado supeditada a la ley; 2) la idea del carácter civil de la policía ha estado presente en las diferentes leyes que se han referido a la organización de la policía desde su creación en 1891; 3) el cuerpo de Policía Nacional fue inicialmente incorporado al Ministerio de Gobierno y luego al Ministerio de Defensa (o de guerra); 4) las razones del legislador para introducir este cambio han surgido de las necesidades funcionales y administrativas derivadas de condiciones sociales de perturbación del orden público; 5) no obstante estas variaciones, el concepto de cuerpo civil armado ha sido constante a través de la historia.

4. Visión constitucional

4.1. La discusión en la Asamblea Nacional Constituyente

4.1.1. Proyectos

1. Los proyectos de reforma a la Fuerza Pública fueron discutidos por la Subcomisión IV de la Comisión III. En términos generales, las diferentes propuestas concuerdan en la importancia de robustecer las instituciones y en considerar que la Fuerza Pública estaría conformada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

2. El Gobierno Nacional no presentó una propuesta específica respecto de este tema. Su proyecto se limitó a enfatizar el carácter no deliberante de los miembros del Ejército y de la Policía.

3. El delegatario Fabio Villa R., en representación de la Alianza Democrática M-19 propuso la consagración del carácter deliberante de la Fuerza Pública y la creación del Consejo Nacional de Seguridad, entidad que tendría por objeto el acercamiento de la comunidad política a la Fuerza Pública. También propuso la objeción de conciencia en relación con la prestación del servicio militar obligatorio y la prohibición de adscribir funciones de policía judicial a los miembros de la Fuerza Pública.

En punto a la Policía Nacional, el proyecto consideró que debería tratarse como un cuerpo de

carácter enteramente civil, cuyo mando estaría a cargo de los Jefes de la Administración. La tarea de coordinación y dirección de la Policía estaría adscrita al Ministerio de Gobierno. Sobre éste punto no hubo exposición de motivos. (Gaceta Constitucional No. 21 del 15 de marzo de 1991).

4. El proyecto de José Matías Ortiz Sarmiento (PRT) proponía la desmilitarización de la vida política y la creación de normas claras dirigidas a impedir que el manejo del orden público fuese patrimonio exclusivo de un “establecimiento castrense, aislado de la ciudadanía”. En el citado proyecto se ordenaba: 1) que las fuerzas militares velarán exclusivamente por la integridad de las fronteras; 2) la no aplicación de la justicia militar a los civiles; 3) la restricción del fuero militar para asuntos de índole castrense exclusivamente; 4) el carácter civil de la Policía Nacional, como institución encargada de velar por el orden público interno, subordinada al mando civil y adscrita al Ministerio de Gobierno. (Gaceta Constitucional No. 29 de marzo 30 de 1991).

5. La Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de la Policía Nacional llamó la atención sobre la necesidad de hacer una clara diferenciación entre el cuerpo de Policía y las Fuerzas Militares. A la primera le correspondería la salvaguarda del orden público interno. A la segunda, la del orden público externo. El proyecto consideraba importante, además, la creación de una organización unitaria de los funcionarios de policía (DAS, Policía Nacional, Defensa Civil, etc.). También contemplaba la ampliación de las funciones de la Policía Nacional y la creación de una Jurisdicción especial, así como la del Ministerio de la Policía con el fin de que la institución tuviera total independencia para cumplir con sus funciones (Gaceta Constitucional Nº 34 del 2 de abril de 1991).

4.1.2. Informes Ponencia

En el informe final de la Subcomisión IV se trataron diversos aspectos entre los que se destacan la responsabilidad de mando, la libertad de conciencia, el servicio militar obligatorio y el porte de armas. Concretamente, en cuanto a la policía, se estudiaron los proyectos presentados y se convino en la idea de que se trataba de una parte integrante de la Fuerza Pública, que no tiene carácter deliberante. La propuesta de adscribir la Institución al Ministerio de Gobierno se dejó para un estudio posterior. (Gaceta Constitucional Nº 44 de abril 12 de 1991).

4.1.3. Actas de Comisión

1. Se discutieron nuevamente los temas de objeción de conciencia, carácter deliberante de los funcionarios de la Fuerza Pública y proscripción de la propaganda bélica.
2. En una intervención sobre el tema de la ubicación administrativa de la policía, el Ministro de Gobierno consideró que, constitucionalmente, la Policía Nacional no debería estar adscrita a un ministerio. En esta oportunidad no se explicaron los motivos ni hubo objeción a la intervención. Posteriormente, en la votación de la ponencia del articulado sobre la Fuerza Pública y de manera específica, sobre el artículo referente a la Policía Nacional, la propuesta del delegatario José Matías Ortiz, en el sentido de adicionar en el segundo inciso la frase “bajo el control del Ministerio de Gobierno”, obtuvo cero votos. (Gaceta Constitucional Nº 102 del 19 de junio de 1991).
3. En las actas de la plenaria no se recogió, aparte de lo anotado, debate alguno sobre el articulado de la Fuerza Pública, ni acerca de la incorporación de la Policía Nacional a uno u otro ministerio.

Del examen de los debates y discusiones sostenidas en la Asamblea Nacional Constituyente sobre el tema de la policía se puede concluir: 1) una sentida preocupación por fortalecer la vinculación entre policía, seguridad y protección de las libertades ciudadanas, a través de la consagración enfática del carácter civil del cuerpo de policía; 2) la ausencia de una voluntad constituyente en torno a la definición del punto relacionado con la incorporación de la Policía Nacional a un determinado ministerio y, en consecuencia, la intención implícita de que este asunto quedara librado al legislador.

5. Análisis de los cargos

1. El problema jurídico expuesto inicialmente se plantea en los siguientes términos constitucionales. ¿La separación funcional entre fuerzas militares y policía consagrada en los artículo 217 y 218 de la Constitución es desconocida por la decisión del legislador – derivada de la competencia otorgada por el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución – de incorporar el cuerpo de policía al Ministerio de Defensa Nacional?.

Para responder cabalmente a este interrogante es necesario dilucidar dos argumentos que

sustentan la acusación planteada por el demandante y expuestos de manera clara por la Comisión Andina de Juristas en su escrito de intervención en el proceso. El primero de ellos apunta a la existencia de una voluntad constituyente implícita, en el sentido de separar lo civil de lo militar, incluso hasta el punto de prohibir la posibilidad de reunir ambas funciones dentro del mismo ministerio. El segundo argumento indica la correspondencia obligatoria entre la función de policía y la creación de órganos no subordinados a la defensa nacional. La Corte analizará ambas tesis.

5.1. La voluntad del constituyente

1. La redacción del artículo 218 de la Constitución estuvo determinada por la voluntad constituyente de reconducir la policía a sus cauces tradicionales de civilidad y apoyo a la vida cotidiana del ciudadano. El inciso primero del artículo 218 le asigna a la ley la tarea de organizar el cuerpo de policía. En su inciso segundo, se indica la naturaleza y la finalidad de la policía. En cuanto a lo primero, se define como “cuerpo armado permanente de naturaleza civil”. En relación con el fin primordial, el texto constitucional lo señala, como “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas”, aparte del aseguramiento de la paz para los habitantes de Colombia. Naturaleza y fin, esencia y objetivo se encuentran estrechamente vinculados, de tal manera que la consecución de lo segundo no puede lograrse en ausencia de lo primero y el logro de éste no basta para la realización de aquél.

2. La historia colombiana de la segunda mitad del siglo XX ha estado profundamente influida por los problemas de orden público y por las declaratorias de Estado de Sitio. Estas circunstancias determinaron una creciente militarización de la policía. Con el objeto de contrarrestar esta tendencia, el Constituyente de 1991 consagró expresamente el carácter civil de la Policía nacional y determinó claramente su orientación finalista de protección de las libertades ciudadanas.

Es probable que la permanencia del cuerpo de policía dentro del ministerio de defensa haya incidido en este proceso de militarización. Sin embargo, una explicación global del hecho debe encontrarse en el conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que rodearon esta evolución. El recurso consuetudinario de los gobiernos al Estado de Sitio durante los cuarenta años que precedieron a la constitución de 1991, contribuyó a la creación de una disposición

de ánimo institucional favorable al ejercicio de la fuerza bélica. En estas condiciones, la pertenencia del cuerpo de policía al ministerio de defensa representaba un elemento más de la maquinaria militar en la cual se habían fundido todos los cuerpos de la fuerza pública.

La Corte Constitucional es consciente de que esta historia desafortunada debe ser superada no sólo con la introducción de reformas normativas y de controles efectivos que eviten el abuso de las declaratorias de los Estados de excepción, sino también, y de manera primordial, con la creación de una cultura de la normalidad constitucional y de la vigencia plena de los derechos fundamentales, tarea en la cual el Gobierno nacional tiene un enorme compromiso hacia el futuro.

3. Del análisis efectuado sobre los debates en la Asamblea Nacional Constituyente se deduce meridianamente que la propuesta de prohibir la adscripción de la Policía Nacional al Ministerio de Defensa, si bien fue apoyada por algunos delegatarios, no logro el asentimiento de la mayoría, de lo cual se infiere la voluntad de otorgar al legislador un espacio de discrecionalidad para la definición de este punto, según el contexto de cada momento.

4. En síntesis, el argumento que se analiza obtiene plena validez en cuanto hace relación al empeño constitucional de modificar el curso errático de una historia que terminó desnaturalizando al cuerpo de policía. Sin embargo, el contenido sociopolítico de este planteamiento, aunque tiende a demostrar la inconveniencia de la norma demandada, no afecta su validez normativa en cuanto que no desvirtúa la posibilidad teórica de que en las circunstancias previstas por la ley se reconozca, en todo caso, el principio de la separación de funciones y de órganos. Esta anotación conduce necesariamente al estudio del segundo argumento.

5.2. La correspondencia entre división funcional y orgánica

El análisis de la correspondencia funcional-orgánica de la policía nacional requiere examinar varios aspectos de esta materia.

El propósito constitucional de la separación funcional entre lo militar y lo civil se encontraría vulnerado si se lograra probar que la policía nacional se encuentra supeditada a un esquema organizativo que afecta su naturaleza civil. Esta posibilidad podría, no obstante, ser desvirtuada con dos argumentos. El primero de ellos relativo a la unidad de mando civil para

la policía. El segundo, relacionado con la ausencia de subordinación de las funciones de seguridad a las funciones de defensa dentro del esquema organizativo del Ministerio. A continuación se detallan ambos argumentos.

5.2.1. Unidad de mando

1. El Presidente de la República, funcionario elegido democráticamente, simboliza la unidad nacional y está obligado a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos, tal como lo establece el artículo 188 de la Constitución Política. En tal virtud, corresponde al Presidente de la República dirigir la fuerza pública – integrada en forma exclusiva por las fuerzas militares y la Policía Nacional (C.P. art. 216) – y disponer de ella como comandante supremo de las fuerzas armadas (C.P. art. 189-3).

2. Los Ministros son los jefes de la administración en sus respectivas dependencias. Bajo la dirección del presidente les corresponde formular las políticas atinentes a sus despachos, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley (C.P. art. 208 inc. 1). De otra parte, según lo dispuesto por el artículo 115 de la CP, el Presidente y el Ministro correspondiente, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

3. El artículo 9 de la ley 62 de 1993, señala que el Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, es el jefe superior de la Policía Nacional, atribución que ejerce por conducto del Ministro de Defensa Nacional o del Director General de la Policía. Por otro lado, el artículo 10 de la ley 62 contempla una suerte de dependencia del Director General de la Policía respecto del Ministro de Defensa. Ahora bien, no sobra advertir que, esta segunda relación de mando, la ejerce el Ministro como agente inmediato del Presidente y no en cuanto Jefe de las Fuerzas Militares. Se trata, por consiguiente, de una jerarquía puramente civil y no militar.

5.2.2. Correspondencia de la función con el órgano

1. Las funciones del Ministerio de Defensa se refieren tanto a los asuntos de la defensa militar como a los de la seguridad ciudadana. La policía y las Fuerzas Militares, como partes de la Fuerza Pública (C.P. art. 216) cumplen funciones que corresponden a cada uno de los dos tipos anotados. No existe una subordinación de lo policivo respecto de lo defensivo. El hecho de que el ministerio adopte el nombre de sólo una de las funciones que lleva a cabo,

representa sólo una falta de reciprocidad nominal que en nada vulnera la dirección civil de la Policía.

La Constitución establece unos elementos básicos – esencia y fin – que sirven de referencia mínima y necesaria para juzgar la validez de las actuaciones del legislador y el Ejecutivo. La Carta política obra como marco general dentro del cual una serie de opciones diferentes e incluso opuestas pueden ser posibles, siempre y cuando se cumplan los dos elementos anotados. El Constituyente quiso así fijar los límites del espacio de libertad legal y gubernamental. De esta manera se permite un amplio margen de maniobra coyuntural, bien necesaria en el caso del manejo del orden público, sin que por ello tales decisiones queden exentas de observar el anotado marco mínimo de referencia.

En el caso sub judice, la falta de un mandato expreso de la Constitución en relación con la adscripción del cuerpo de policía a un ministerio específico – respaldada por los debates de la Asamblea Nacional Constituyente en los cuales se planteó el problema y se optó por la no regulación – determina un espacio de libertad en favor del legislador. El hecho de que no exista norma constitucional al respecto, por un lado, y la circunstancia de que su regulación legal no afecta los valores y principios esenciales del ordenamiento jurídico, por el otro, abonan la existencia constitucional de dicho espacio de libertad.

3. De otra parte, la circunstancia de que el Ministro de Defensa en los últimos tiempos haya surgido tradicionalmente de los altos mandos castrenses respondió a una contingencia histórica que no desconocía la autonomía de la función de seguridad. Empero, en la actualidad, la designación de un civil como ministro de defensa, constituye la opción política que mejor interpreta el principio de subordinación del poder militar al poder civil, que de manera meridiana y definitiva establece la Constitución Política.

5.3. La responsabilidad legal y gubernamental en el logro de los fines constitucionales en materia de fuerza pública

1. La ausencia de una voluntad constituyente relativa a la incorporación de la policía a un ministerio específico, determina un espacio de razonable discrecionalidad legislativa dentro del cual varias opciones resultan posibles. La decisión legal de ubicar al cuerpo de policía en uno u otro ministerio, es el producto del ejercicio de la competencia atribuida al legislador por la Constitución Política. La definición legislativa puede variar de contenido de acuerdo

con las circunstancias espacio-temporales en las cuales se dicte la norma legal y sin que ello implique una modificación del juicio de constitucionalidad respecto de lo preceptuado por el legislador en uno u otro momento.

2. La correspondencia entre una situación social caracterizada por la violencia y la perturbación permanente del orden público constituye un elemento de juicio importante para que el legislador opte por la incorporación del cuerpo de policía al Ministerio de Defensa. Dicha decisión no riñe con el precepto constitucional.

3. Desde luego, la realización del propósito constitucional encaminado a la conformación de un cuerpo de policía cercano a las libertades ciudadanas y alejado de la guerra, puede encontrar mayores dificultades en la decisión del legislador de incorporar el cuerpo de policía al Ministerio de Defensa. Sin embargo, esta dificultad teórica, proveniente de una opción legal legítima, no permite, por sí sola declarar la inexecutable de la norma legal.

El fin constitucional consagrado en el artículo 218 es un presupuesto necesario que siempre debe ser tenido en cuenta y que limita la discrecionalidad legislativa. En estas circunstancias, la voluntad política y, en especial, el manejo que el Presidente de la República imprima a los asuntos que conciernen a la policía, resultan decisivos para lograr el indicado propósito constitucional.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Declarar EXEQUIBLES los artículos 9 y 10 de la ley 62 de 1993.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1M. Hauriou, Principes de droit public, 2 ed., París, 1916, pag. 304.