

REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA
DE LA
CORTE CONSTITUCIONAL
1995

Edición Extraordinaria

Sentencias Nros.: C-004 de 1992
C-415 de 1993
C-300 de 1994
C-283 de 1995
C-466 de 1995

Orden Público y Jurisprudencia Constitucional

ORGANO OFICIAL DE DIVULGACION
DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

PROHIBIDA LA VENTA

REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1995

Edición Extraordinaria

Sentencias Nros.: C-004 de mayo 7 de 1992
C-415 de septiembre 30 de 1993
C-300 de julio 1° de 1994
C-283 de junio 29 de 1995
C-466 de octubre 18 de 1995

ORDEN PUBLICO Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

ORGANO OFICIAL DE DIVULGACION DE LA
JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

PROHIBIDA LA VENTA

CORTE CONSTITUCIONAL

1995

MAGISTRADOS

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Vicepresidente

JORGE ARANGO MEJIA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

SONIA MIREYA VIVAS PINEDA
Relatora

CONTENIDO

SENTENCIA No. C-004 de mayo 7 de 1992	9
SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-004 de mayo 7 de 1992	37
SENTENCIA No. C-415 de septiembre 30 de 1993.....	57
SENTENCIA No. C-300 de julio 1° de 1994.....	75
ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-300 de julio 1° de 1994.....	119
SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-300 de julio 1° de 1994.....	120
SENTENCIA No. C-283 de junio 29 de 1995	129
SENTENCIA No. C-466 de octubre 18 de 1995	183
SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-466 de octubre 18 de 1995	217
SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-466 de octubre 18 de 1995	224
ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-466 de octubre 18 de 1995	243
ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-466 de octubre 18 de 1995	245

SENTENCIA No. C-004

de mayo 7 de 1992

Ref: Radicación R.E.-001

Revisión constitucional del Decreto 333 de febrero 24 de 1992 "por el cual se declara el Estado de Emergencia Social."

Magistrado Ponente: DR. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Aprobado según Acta No. 46

Santafé de Bogotá, D.C., mayo siete (7) de mil novecientos noventa y dos (1992).

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Simón Rodríguez Rodríguez y por los Magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Jaime Sanín Greiffenstein,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de Revisión Constitucional del Decreto 333 de febrero 24 de 1992, "por el cual se declara el Estado de Emergencia Social".

I. ANTECEDENTES

En obediencia a lo ordenado por el parágrafo del artículo 215 C.N., el Gobierno Nacional, por intermedio del Secretario General de la Presidencia de la República, remitió a la Corte al día siguiente de su expedición el decreto 333 de 1992, para su revisión constitucional.

Para asegurar la intervención ciudadana se efectuó la fijación en lista del negocio. Se surtió también el traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación quien en tiempo oportuno rindió el concepto de rigor.

II. TEXTO DEL DECRETO ACUSADO

El tenor literal del Decreto 333 de 1992 es el siguiente:

DECRETO NUMERO 333 DE 1992

(24 de febrero)

“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Social

El Presidente de la República de Colombia en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO:

Que en los últimos días el clima laboral en el sector oficial se ha perturbado significativamente, en especial por la falta de alza oportuna de salarios, lo cual amenaza causar graves traumatismos en el funcionamiento de la administración pública y perturbar gravemente el orden social del país.

Que por la especial y única coyuntura de transición del régimen constitucional anterior al creado por la Constitución Política de 1991 en materia de fijación de salarios, y a pesar del celo y diligencia del Congreso al comienzo de la presente legislatura, no va a ser posible expedir oportunamente la ley que permita dar respuesta al grave clima de perturbación laboral.

Que dicho clima también se ha extendido a miembros de la fuerza pública por las mismas razones.

Que por lo tanto han sobrevenido hechos que amenazan perturbar en forma grave e inminente el orden social del país.

Que el Presidente de la República tiene el deber de mantener el orden.

Que el artículo 215 de la Constitución Política faculta al Presidente, con la firma de todos los Ministros para declarar el Estado de Emergencia con el fin de afrontar hechos sobrevinientes que “amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país”.

DECRETA:

Artículo 1o. Con el fin de conjurar la situación a que hace referencia la parte motiva del presente Decreto, declárase el estado de Emergencia Social en

todo el territorio nacional, desde la fecha de vigencia del presente decreto, y hasta las cero (0.00) horas del día martes 25 de febrero del año en curso.

Artículo 2o. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Santafé de Bogotá, D.C. 24 de febrero 1992.

III. LA INTERVENCION CIUDADANA

Con miras a garantizar el derecho de intervención ciudadana que consagran los artículos 242-1 C.N. y 37 del decreto 2067 de 1991, el cuatro (4) de marzo del corriente año la Secretaría de la Corporación fijó en lista el proceso por el término de cinco (5) días. Según lo acredita el informe que dicha dependencia rindió el once (11) del mismo mes y año, dicho término transcurrió y venció en silencio.

IV. ELEMENTOS DE JUICIO

Con el fin de allegar al proceso elementos de juicio sobre aspectos relevantes para la decisión, el primer Magistrado ponente Dr. Ciro Angarita Barón, en uso de sus competencias constitucionales y legales, solicitó al Presidente del Congreso el envío de informaciones escritas, precisas y pertinentes acerca de las circunstancias que impidieron a ese órgano culminar el trámite del proyecto en materia de fijación de salarios presentado por el Gobierno el 19 de diciembre pasado, así como sobre el estado en que se encontraba la tramitación del susodicho proyecto, en febrero 24 pasado. La respuesta respectiva reposa a folios 38 a 42 del expediente.

Con ese mismo fin, solicitó a los señores Ministros de Defensa, Hacienda, Gobierno y Trabajo informaciones de la índole indicada, relativas a la gravedad e inminencia de los hechos sobrevinientes que amenazaron perturbar el orden y que hicieron necesaria la declaración del estado de emergencia social, las cuales obran a folios 10 a 31

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante oficio No. 002 de abril 1 de 1992, rindió en tiempo el concepto fiscal de rigor. En él solicita a esta Corporación declarar constitucional el decreto *sub-examine*, con base en los razonamientos que a continuación se resumen conservando los acápites en que el Agente Fiscal los expone.

a. Competencia de la Corte sobre los decretos legislativos del artículo 215 Constitucional y su alcance.

Para el Procurador, no es de recibo la jurisprudencia de la Corte sobre la constitucionalidad de los Decretos 1970 de 1974, 2919 y 3748 de 1982 y 3405 de 1986, según la cual el análisis debe contraerse a los requisitos estrictamente formales. Estima que respecto del decreto que declara la emergencia, no es posible ni la inhibición (como lo sostenía el Ministerio Público), ni el control meramente formal (como lo sostuvo reiteradamente la Corte Suprema de Justicia). En consecuencia, el control constitucional debe ser tanto material como formal recogiendo así la tesis que en ese sentido sostuvo desde 1974 el magistrado Luis Sarmiento Buitrago. Fundamenta su posición en los siguientes razonamientos:

1. La tesis del control meramente formal, a más de contravenir los artículos 4, 215 y 241 de la nueva Carta, conduciría a una limitación que reduciría el papel de la Corte Constitucional al de una simple actuación notarial que además resultaría contraria a la prevalencia de lo material sobre lo formal, que manda el art. 228 de la Constitución.

2. El control de fondo es aún más imperioso ahora, que ha sido eliminado el control previo que la anterior Constitución le atribuía al Consejo de Estado.

3. Del hecho de que la Constitución otorgue al Congreso el control político sobre el decreto de emergencia y sobre los que con fundamento en él se expidan, no se infiere que la Corte Constitucional esté inhabilitada para ejercer el control integral que la Carta le ha atribuido. A su juicio el simple control político no es suficiente pues éste se traduce en un juicio de "conveniencia y oportunidad". El control jurídico que la Carta ha encomendado a la Corte Constitucional, por el contrario,

"...se relaciona con un problema de adecuación y conexidad y, particularmente, en lo que respecta al decreto que declara la emergencia, con unos requisitos de fondo y forma que hacen que su utilización no sea discrecional sino reglada por ambos aspectos..." (Cfr. Fl. 85)

" ...

"4. Porque en tratándose de una atribución exceptiva como la que autoriza el artículo 215, atribución que, en el caso particular del Decreto 333 objeto de examen le permite al Ejecutivo convertirse constitucionalmente en legislador, asumiendo también de modo constitucional una competencia que de ordinario debería estar precedida de una ley marco expedida por el Congreso de la República en ejercicio de la atribución a que se refiere el literal e) del ordinal 19 del artículo 150 de la Carta, hace ineludible el control jurídico de la Corte Constitucional, tanto en el fondo como en la forma, no solo por la natu-

raleza exceptiva de la habilitación, sino también por el hecho de que es al Congreso al que, a voces del artículo 114 le corresponde, "hacer las leyes". Si en tiempos de paz económica, social o ecológica, la Corte ha de ser exigente en el análisis de las medidas dictadas al amparo de la Carta, con más razón en épocas de turbación del orden que dichos conceptos representan, no pudiendo restringir su función a lo meramente formal. Como se ha dicho con razón sobre este punto, el control debe ser integral o no tiene razón de ser. La competencia es sobre el fondo y la forma, para que la Constitución sea norma de normas y el control integral de constitucionalidad que la Carta postula, sea, en verdad, efectivo." (Cfr. fl. 86 y 87; Subrayas fuera de texto)

b. Los requisitos de fondo y forma exigibles del decreto legislativo que declara el estado de emergencia económica social o ecológica.

En este punto el agente fiscal se refiere a los aspectos de fondo y forma exigibles en abstracto por el artículo 215 de la Carta a dicho acto.

c. Análisis del Decreto Legislativo 333 de 1992.

Procede en este punto el agente del Ministerio Público al análisis de dicha norma, en la siguiente forma:

1. Análisis de fondo

Aquí examina el Señor Procurador los siguientes aspectos:

- Que los hechos sean distintos de los mencionados en los artículos 212 y 213 de la Carta.
- Que sean hechos sobrevinientes;
- Que sean hechos perturbadores o constitutivos de amenaza de turbación del orden a que se refiere el art. 215.

1.1. Hechos distintos

Para la Procuraduría, las circunstancias fácticas relacionadas por el Gobierno en el Decreto 333 son distintas a las que darían origen a las medidas de excepción previstas en los artículos 212 y 213. Al respecto sostiene:

"El factor salarial se erige como la etiología esencial de la perturbación del orden social, expresión última a la que hace alusión el artículo 215 constitucional y que debe interpretarse frente a la institución del Estado de Emergencia como un presupuesto asociativo y no como una finalidad en sí.

"..."Las circunstancias laborales son desestabilizadoras, porque tradicionalmente se venía aumentando el salario de los empleados públicos en Diciembre del año anterior; no obstante, esto no se había producido hasta la

fecha de expedición de la norma que se revisa y frente a una economía de inflación y devaluación evidentes...” (Cfr. Fl 89)

A lo cual agrega:

“De otra parte, no contaba el Gobierno con la herramienta jurídica con la que tradicionalmente realizaba el alza de salarios del sector público, cual era la “habilitación legislativa extraordinaria”, debido al tránsito constitucional que prevé en adelante la sujeción a una ley marco para que dentro de los parámetros que fijara el Congreso en la misma, desarrollara el ejecutivo los objetivos o criterios que este le señalara para fijar el régimen salarial” (Cfr. Fl 90)

1.2. Hechos Sobrevinientes.

A este propósito el concepto fiscal expresa:

“... sin duda estos factores son hechos sobrevinientes es decir, exceptivos, infrecuentes, inhabituales, cuya irrupción es repentina. El panorama laboral por el hecho que el gobierno demorara dos meses el decretar el alza habitual de salarios, así como la amenaza de paro de los miembros de las fuerzas militares, que no se presentaban en el país desde 1974, la falta del instrumento jurídico ya reseñado son hechos evidentemente inusuales...(Cfr Fl 90)

“...”

1.3. Hechos perturbadores o constitutivos de amenaza de turbación del orden a que se refiere el Canon 215 de la Carta.

Considera finalmente que los hechos son perturbadores o constitutivos de amenaza de turbación del orden social porque:

“La coyuntura laboral así reseñada, de connotación eminentemente social y económica, tenía la virtualidad de alterar el orden público en forma mediata y no inmediata, porque el acontecer social no es previsible y, por ende, el instrumento llamado a utilizarse por el ejecutivo era el del artículo 215 constitucional y no el de los artículos 212 y 213 Superiores.

“...”

*“Separadas por el Constituyente la noción de orden público político de la de orden público económico, al que se suman hoy las de social y ecológico, y que en últimas determina su validez constitucional, es aquella que tiene una relación de **INMEDIATEZ** con la situación que se pretende conjurar.”*
(Subrayas fuera de texto; Cfr. Fl. 91)

2. Análisis de forma

El Ministerio Público constata que se cumplen todos los requisitos formales (firma del presidente y los ministros, motivos, definición del término, etc) pero hace la observación de que los motivos contenidos en el Decreto no están suficientemente desarrollados, como debe acontecer en casos futuros, aunque son inteligibles.

Termina el Procurador su concepto haciendo unas consideraciones que el mismo califica de marginales:

“...el tema del alza salarial de los servidores públicos, ha debido ser objeto tanto por la Asamblea Constituyente como por el Ejecutivo, de un tratamiento más cuidadoso que evitara la perturbación que finalmente motivó la expedición del Decreto que aquí se revisa.

“...Al analizar el contenido de los sesenta artículos transitorios que finalmente expidió la Asamblea, en veinticuatro de ellos aquella otorga facultades al Presidente, para adoptar decisiones que eran tan urgentes como las del alza salarial

“...tales consideraciones, empero, no tienen la virtud de cuestionar la constitucionalidad del Decreto 333.

“...el tiempo hizo que el tema salarial pasara de la “regularidad de la anormalidad” a la “enormidad de la anormalidad”. De ahí la constitucionalidad del Decreto 333 y del proceder del Gobierno Nacional al expedirlo. (Cfr. Fls. 93 y 94)

“...”

Solicita, en consecuencia a la Corte Constitucional la declaratoria de su exequibilidad.

VI. LA OPINION DE LOS EXPERTOS

En ejercicio de sus atribuciones legales y con el fin de allegar al proceso elementos de juicio, el Primer Magistrado Ponente, Dr. Ciro Angarita Barón, invitó a expertos en las materias relacionadas con el tema que aquí se debate, a presentar concepto por escrito, lo cual hicieron oportunamente en la forma que a continuación se resume:

I. Concepto del abogado Gustavo Gallón, Presidente de la Comisión Andina de Juristas

Considera este experto que es equivocado concluir que hay cuatro circunstancias distintas e inconexas que permiten decretar el ESTADO DE

EMERGENCIA (perturbación del orden económico, perturbación del orden social, perturbación del orden ecológico, o grave calamidad pública). Las deliberaciones de la Asamblea Constituyente permiten concluir, por el contrario, que sólo hay una causal principal que permite la declaratoria de emergencia: la grave calamidad pública. Ella puede presentarse indistintamente por perturbaciones graves e inminentes del orden económico, social y ecológico del país, lo que permite pensar que en la nueva Constitución existe un único "estado de emergencia", a secas.

A esa conclusión se llega, entre otras razones, por la derrota que sufrió la propuesta del Gobierno de instituir un Estado de Alarma, que fusionaba los conceptos de orden público político, económico y social.

La Comisión Quinta, en la cual se originó la redacción del actual artículo 215, quiso, por el contrario, mantener la separación del concepto de orden público material de la noción de orden económico y social, que existe desde 1968, y alrededor de la cual hubo consenso en la Asamblea.

La propuesta que se presentó a la Comisión fue igual a la que se presentó a la plenaria, con la diferencia de que en la primera se hablaba de "orden económico, ecológico o social del país", y en la segunda de "orden económico, social y ecológico del país", que fue como quedó finalmente. La conclusión lógica es que las tres clases de órdenes perturbados son uno solo: la calamidad pública. El concepto de calamidad pública nunca se consideró como un evento distinto de las perturbaciones de orden económico, social y ecológico. La grave calamidad pública debe ser la consecuencia de alguna de esas perturbaciones para que pueda considerarse la situación como de Emergencia. Ya el Presidente Lleras Restrepo, en 1969, había dicho que el Estado de Emergencia sólo puede decretarse ante una CRISIS, expresión que equivale al concepto de GRAVE CALAMIDAD PUBLICA.

Incluso en materia ecológica, los ejemplos traídos a cuento en la ponencia para justificar su consagración, constituyen todos grave calamidad pública.

La causal, entonces, para decretar el Estado de Emergencia, es la ocurrencia de una grave calamidad pública, entendida ésta como catástrofe, tragedia, desastre, suceso extraordinario de gravedad descomunal, y, por supuesto, para que den lugar a la declaratoria de Emergencia, tienen que ser distintas a las referidas al orden público político; deben ser relativas al "orden público no-político".

"...En últimas, para que pueda decretarse un Estado de Emergencia se requiere que ocurra o esté a punto de ocurrir una grave calamidad pública que perturbe o amenace perturbar en forma grave o inminente el orden público no político (bien sea en el terreno económico, social o ecológico). Por grave

calamidad pública debe entenderse un desastre, una tragedia, o una catástrofe, causada por un hecho imprevisto, extraordinario e irresistible, originado la mayoría de las veces en fuerzas de la naturaleza, y en ocasiones también en actos del ser humano.” (Subrayas fuera de texto; Cfr. fl. 62)

El clima de perturbación laboral en el sector oficial, en lenguaje técnico constitucional, es un típico hecho de perturbación del orden público político, y, además, son remotas las posibilidades de que ocurra una tragedia, en estricto sentido, como consecuencia de una perturbación laboral. No es un hecho de los previstos en el art. 215 de la Carta, pues aunque se admitiera, que es un hecho distinto de los previstos en los arts. 212 y 213 de la Carta, no es imprevisible ni irresistible, ni excepcionalmente extraño.

El Dr. Gallón no cree entonces que haya sobrevenido una Emergencia, en el sentido consignado en la Constitución. Las causas que se arguyen, de carácter complejo, y permanente, o episódicas y simples, no implican la existencia de una situación de Emergencia en la forma prevista por el Art. 215. Además, existían otros instrumentos jurídicos gubernamentales alternativos. El intento de concertación, por ejemplo. Dialogar, analizar puntos de vista enfrentados, intentar llegar a acuerdos, es una de las primeras posibilidades para asumir y procurar resolver conflictos en todo Estado Democrático. El paro que se veía venir, hubiera podido ser afrontado con las medidas de policía ordinarias -en los casos en que procedieran- o, en su defecto, asumir políticamente la protesta.

De otra parte estima que aceptar que un Gobierno pueda declarar un estado de excepción cuando el Congreso no le responde como él desea, es negar el principio de la separación de poderes, desconocer la razón de ser del órgano legislativo y poner en entredicho el Estado de Derecho. El derecho internacional de los derechos humanos, insiste cada vez más decididamente en la importancia de que ninguna otra autoridad podrá asumir funciones legislativas por motivo de un Estado de Excepción.

Termina el Dr. Gallón insistiendo en que no es riguroso hablar de un Estado de Emergencia Social. Parece que se quiere utilizar esta figura como sustituto del “Estado de Alarma”, que no fue aprobado en la Constituyente. (Cfr. Fls. 50 a 72)

2. Concepto del Dr. Oscar Rodríguez Salazar, director del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional

Opina que para que se decrete la emergencia deben darse hechos distintos a los contemplados en los arts. 212 y 213. Los considerandos del decreto establecen como hechos distintos la perturbación del clima laboral en el sector oficial, extendido a miembros de la fuerza pública y originado en la restricción salarial.

Las estadísticas revelan que el deterioro salarial entre enero de 1991 y febrero de 1992, fueron del 42.34 %. Una pérdida del salario real de más del 40% se puede considerar como un hecho distinto a lo establecido en el artículo 212 y 213 y por tanto amerita una declaratoria del estado de emergencia.

También se detectaba una amenaza de perturbación del orden social, por las marchas y manifestaciones programadas por las organizaciones del Estado, en particular FENALTRASE, y por el anuncio de un paro en la policía, ambas motivadas por el deterioro salarial.

Para que una perturbación configure "EMERGENCIA SOCIAL", debe tener características como el atentado colectivo y social contra los derechos fundamentales; un deterioro del medio ambiente; una catástrofe natural o movimientos huelguísticos generalizados. En últimas, lo que en sociología se llama FLUJOS DE MOVIMIENTOS SOCIALES.

El deterioro de los indicadores económicos y sociales se pueden tomar como perturbación de las condiciones y calidad de vida, que ameritan legislación excepcional y configuran un estado de emergencia. El alza de salarios contrarresta eficazmente la Emergencia Social, soluciona problemas de coyuntura y aminora temporalmente la amenaza de conflicto. (Cfr. Fls. 73 a 75)

3. Concepto del Dr. Alvaro Camacho, consultor de Fedesarrollo.

Considera que tres hechos parecen haber generado el clima de perturbación laboral que se aduce en los considerandos del Decreto 333 de 1992.

a) La amenaza de huelga general de los trabajadores del sector energético;

b) Los sucesos militares de Venezuela;

c) La supuesta intención de los miembros de la Policía Nacional de ir a cese de actividades.

a) A su juicio, la huelga general de los trabajadores del sector energético tuvo dos componentes:

"De una parte, es tradicional en el país que en estas épocas del año se presenten pliegos peticorios de organizaciones obreras." (Cfr. Fl. 77)

De otra parte se presentó

" la exigencia obrera de que se declarara la unidad de empresa en el sector de modo que el pliego peticorio y la eventual convención colectiva cobijara a la totalidad de los trabajadores" .(Cfr. Fl. 77)

A lo cual agrega:

“Si bien hubo algunos actos perturbadores del orden público... estos hechos no han sido exclusivos de este período, y los gobiernos nacionales cuentan tanto con la experiencia necesaria como con los instrumentos legales requeridos para hacer frente a situaciones de esa índole... No parece por tanto, que, este hecho tuviera la gravedad que se invocó para la declaratoria de emergencia social”. (Cfr. Fl. 77)

b) El episodio militar de Venezuela tampoco podría ser tomado como causal, pues, tal como lo ha reconocido el propio Presidente Gaviria, las condiciones de Colombia difieren bruscamente de las del vecino país.

c) Admite que la supuesta intención de miembros de la Policía Nacional de ir al cese de actividades, sí parecería ser una amenaza real, que se deduce de fragmentarias informaciones de prensa, aunque no es posible conocer la magnitud real de la intención. Si el episodio se hubiera materializado, habría producido una emergencia en la medida en que, a diferencia de otros países, la Policía Nacional pertenece al Ministerio de Defensa, y por lo tanto está sujeta a un régimen paramilitar en el que la disciplina y la obediencia estricta predominan sobre cualquier otra consideración.

El problema central parece ser que si bien con el decreto se conjuró la amenaza, la opinión pública no está en condiciones de saber si con medidas disciplinarias internas se hubiera podido recurrir a la declaratoria de emergencia social. Sólo es posible aceptar que el gobierno tendría razones válidas, para declarar la emergencia, pero no es posible saber si verdaderamente las tenía.

Cabe una interpretación alternativa: es posible pensar que ante los evidentes peligros, y a pesar de que el Estado cuenta con mecanismos regulares para enfrentarlos, el Ejecutivo decidió que, tratándose de exigencias basadas en situaciones reales de pobreza y mala situación laboral, la respuesta más adecuada sería proceder con la declaratoria de emergencia para responder a las demandas con un alza de salarios, en lugar de utilizar mecanismos de represión existentes.

Esta parece ser una presunción de oportunidad del Gobierno, al afirmar que:

“... a pesar del celo y la diligencia del Congreso en dar trámite al proyecto de ley presentado por el Gobierno al comienzo de la presente legislatura, no va a ser posible expedir oportunamente la ley que permita dar respuesta al grave clima de perturbación laboral...”.

El problema con esta interpretación es que sólo puede aceptarse de buena fe el argumento gubernamental de la oportunidad, o justificarse a la luz de

principios filosóficos, con los cuales se puede estar o no de acuerdo, pero que no fueron esgrimidos en los considerandos del decreto en cuestión y por tanto sólo pueden ser considerados como posibles bases de interpretación. Termina el Dr. Camacho diciendo que...

“...A pesar de la complejidad del asunto, no parece que la magnitud de los hechos, ni la argumentación gubernamental son suficientes para tomar una medida que, como la que se comenta, tiene el riesgo de crear unos antecedentes muy nocivos para el país. En efecto, si se aceptara la generosa interpretación dada arriba, nada hay en el horizonte político y social colombiano que permita pensar que más adelante este u otro gobierno no decida recurrir al mecanismo para tomar medidas que respondan no a la justicia social y a la democracia económica, sino a otras razones filosóficamente menos defendibles.” (Subrayas fuera de texto. Cfr. Fl. 79)

[Los apartes relacionados con antecedentes (1), la intervención ciudadana (2), elementos de juicio (3), concepto del Procurador General de la Nación (4) y opinión de los expertos (5) corresponden al texto de la ponencia inicialmente presentada a consideración de la Sala Plena por parte del Honorable Magistrado Dr. Ciro Angarita Barón].

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. En sentir de la Corte, es claro e indudable que por virtud de lo dispuesto en los artículos 4o., 214, 215, 228 y 241-7, de la nueva Carta Política, el control del decreto que declara el estado de emergencia es integral lo cual supone que sea imperativamente de mérito y no simplemente de forma.

En consecuencia, esta Corporación comparte la opinión del señor Procurador General de la Nación y prohija la posición que desde octubre 15 de 1974 sostuvo el Magistrado Luis Sarmiento Buitrago en salvamento de voto a la sentencia mayoritaria de esa fecha, y hace suyos los razonamientos que dicho magistrado esgrimió entonces para sustentar el control integral de los decretos expedidos en virtud del artículo 122 de la expirada Carta Política, por cuanto ellos son plenamente predicables de la regulación que de dicho estado de excepción hace el artículo 215 de la Carta en vigor.

Sosteníase entonces y ahora se reitera que:

“...En tratándose del estado de emergencia (social, económica, o grave calamidad) también acepta la Corte su competencia para decidir de la constitucionalidad del decreto que la declara, solamente por razones de forma. Este control, que bien puede confiarse

al radicator de decretos o simplemente a la Secretaría de la entidad, no corresponde al concepto que el constituyente, ha tenido siempre de entregar al más alto tribunal jurisdiccional la guarda de la integridad de la Constitución.

“ ...

“Ni en el Estado de Sitio, menos en el de Emergencia, puede haber actos discrecionales, omnímodos, actividades que el Gobierno pueda desarrollar arbitrariamente.

“ ...

“Si la Corte no analiza los motivos de la emergencia y los encuentra reales, cómo puede cumplir la función que le confía la Carta sobre que los Decretos que dicte el Presidente con fuerza legal 'tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia'?

“ ...

“Carece de respetabilidad pensar que el Constituyente de Colombia, hubiera querido limitar la función de control jurisdiccional a una simple actuación notarial para lo cual no hubiera sido necesario entregar a la más alta Corporación Judicial integrada por magistrados que el propio constituyente se esforzó en revestir con la más absoluta independencia de las otras ramas del poder público. El control debe ser en consecuencia integral o no tiene razón de existir.

“La competencia tiene que ser por aspectos de forma y de fondo o la guarda de la Constitución no es integral.” (Subrayas fuera de texto; Cfr. Gaceta Judicial Tomo CXLIX-CL, No. 2390-2391, pp. 427 a 436)

2. El numeral 7o. del artículo 241 de la Constitución Nacional, al asignar a la Corte Constitucional la función de “decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los Decretos Legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213, 215 de la Constitución” no excluye a los que declaran uno de tales estado de excepción ni circunscribe dicha competencia a los decretos que se dicten en desarrollo de la misma. Como se ve, no hace excepción alguna al respecto.

Por tanto, el decreto que declara el estado de excepción queda, por razón de su propia denominación, comprendido en el alcance de dicho precepto y, como tal, está sujeto al control jurisdiccional de la Corte como quiera que el tenor literal de la norma en comento es claro al indicar que todos ellos son objeto de control.

3. Repárese además que el susodicho precepto tampoco distingue entre un control por vicios de forma y control por vicios materiales o de contenido, por lo cual ni al intérprete ni al juez les es dable hacer esa distinción. De otro lado el parágrafo del artículo 215, que reitera la sujeción de dichos actos al control jurisdiccional constitucional, no distingue entre esas categorías. Ello es cierto ahora, y también lo era a la luz de la Constitución anterior.

4. Pero sobre todo, el ejercicio de un control integral sobre los actos de los poderes constituidos asegura la primacía de la Constitución como Norma de Normas que manda la regla 4a. del Estatuto Máximo y la misión confiada a su guardiana de preservar su "supremacía e integridad" por el constituyente en el artículo 215 superior. Si el Gobierno decreta la emergencia sin que existan hechos SOBREVINIENTES, GRAVES O INMINENTES que perturben el orden económico, social o ecológico o amenacen perturbarlo, NO ESTÁ ACASO VIOLANDO LA INTEGRIDAD DE LA CONSTITUCION?. Un decreto con esas características sería abiertamente inconstitucional y no tendría razón de ser que ello no pudiera establecerse por el órgano creado para tal fin, esto es, la Corte Constitucional. Si así no se hiciera, se estaría violando la integridad de la Constitución por la misma entidad a la cual le fue confiada su guarda.

Dicho de otro modo, si la Corte elude el control material de los decretos que declaran un estado de excepción, ello significaría que las facultades del Presidente de la República en esta materia serían supraconstitucionales. Y más aún: que esta Corte podría tolerar la actividad inconstitucional del Ejecutivo renunciando así a su deber de restablecer el imperio del Estatuto Supremo.

La voluntad del constituyente a este respecto, se pone así mismo de resalto, si se armoniza el precepto mencionado, con la expresión inequívoca empleada en la primera parte del artículo 241 en comento, según la cual a la Corte le corresponde la guarda de la "integridad" y de la "supremacía" de la Constitución. No cabe duda que si un acto del Ejecutivo, - como sería el caso del decreto que constituye el supuesto hipotético materia de esta glosa, - pudiera por razón de su motivación violar impunemente la Constitución del Estado, ya no estaría la Corte defendiendo la "integridad" de la misma sino apenas una parte de ella.

Por lo expuesto, el control jurídico-constitucional debe ser integral y no parcial o limitado a uno solo de los aspectos de la institución, cual es el mero procedimiento formal como quiera que la defensa atribuida a esta Corte por las normas aludidas, no se contrae a una parte de la Constitución sino que se refiere a toda ella.

La Carta no contempla en su propio texto la posibilidad de que algunas de las ramas del poder cuya actividad regula pudiera vulnerarla, amparada en la inexis-

tencia de controles, o, peor aún, en la existencia de controles formales o parciales, que terminan siendo a la postre controles ficticios.

5. De otra parte, debe recordarse que, atendiendo a su propia naturaleza, la Constitución califica el estado de emergencia como un ESTADO DE EXCEPCION. En tal virtud, la interpretación de su alcance ha de ser restrictiva, y su declaratoria y aplicación han de estar sometidas a los más estrictos controles, precisamente porque aún bajo su vigencia impera el Estado Social de Derecho que consagra el artículo 1o. de la Constitución.

6. Adviértase además que, conforme lo consagra el artículo 228 de la Carta en vigor, en las actuaciones en cuya virtud los órganos constituidos cumplen la función de administrar justicia, es imperativa la prevalencia del derecho sustancial. En presencia de tan claro y categórico mandato, cómo podría justificarse que la Corte Constitucional contrajera el control que le compete ejercer al ámbito de lo meramente formal?

EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE FORMA

7. La Corte encuentra que el Decreto 333 de 1992 cumple con las exigencias formales que exige el artículo 215 de la Constitución Política para los de su clase.

En efecto:

A) La declaración ha sido motivada en la medida en que en el texto mismo del decreto y a modo de considerandos se consignen las razones que dieron lugar a la declaratoria, lo cual es suficiente para que se tenga por debidamente satisfecho este requisito, en el aspecto que ahora ocupa la atención de la Corte. El aspecto material, amerita un análisis que se hará posteriormente en acápite separado.

B) El decreto que se revisa fue firmado por el Presidente y todos sus Ministros.

C) El período para el cual se declaró - desde el 24 de febrero de 1992, fecha de entrada en vigencia del decreto hasta la cero (0.00) horas del 25 de febrero del mismo año- se encuentra dentro del límite máximo por el cual la Constitución autoriza al Ejecutivo hacer uso de las facultades propias de este estado de excepción, siendo ésta la primera vez que se decreta en el presente año calendario.

Así las cosas, por cuanto dice relación al aspecto analizado, el decreto en revisión se conforma a las prescripciones del Estatuto Superior.

(Los considerandos 1 a 7 corresponden al proyecto de fallo presentado por el Honorable Magistrado Dr. Ciro Angarita Barón y que la Corte acoge)

NORMALIDAD Y ANORMALIDAD EN LA CONSTITUCION POLITICA

8. La regulación constitucional de los estados de excepción - estado de guerra exterior, estado de conmoción interior y estado de emergencia - responde a la decisión del Constituyente de garantizar la vigencia y eficacia de la constitución aún en situaciones de anormalidad. La necesidad no se convierte en fuente de derecho y en vano puede apelarse, en nuestro ordenamiento, al aforismo *salus reipublicae suprema lex esto*, cuando, ante circunstancias extraordinarias, sea necesario adoptar normas y medidas que permitan enfrentarlas. Los Estados de Excepción constituyen la respuesta jurídica para este tipo de situaciones. La particular estructura, naturaleza y limitaciones de la respuesta que ofrece el ordenamiento constitucional, obedece a que ella es precisamente una respuesta jurídica.

9. Los estados de excepción delimitan los escenarios de la normalidad y de la anormalidad, en los que la constitución actuará como pauta fundamental del comportamiento colectivo. Las hipótesis de anormalidad son portadoras de excepciones y limitaciones de diverso género e intensidad respecto del régimen constitucional de la normalidad, que se consideran necesarias para regresar a tal situación, en la cual la constitución adquiere su pleno sentido normativo y que constituye, por lo tanto, el campo preferente y natural de aplicación de la misma. Los principios generales, en cierta medida comunes a los estados de excepción, encuentran explicación en su definición a partir de la idea de normalidad y en su función como medio para retomar a ella. Para corroborar el anterior aserto basta detenerse a analizar tales principios comunes a los diferentes estados de excepción, predicables igualmente del estado de emergencia.

10. En tanto que la normalidad no necesita definición ya que como presupuesto material de la constitución se supone corresponde a lo existente, la anormalidad sí debe ser definida a partir de las hipótesis que el constituyente de manera circunscrita y taxativa determina, precisamente como alteraciones extraordinarias de la normalidad. Según este *numerus clausus* propio de la anormalidad, el régimen de excepción sólo podrá destinarse a conjurar las siguientes situaciones de anormalidad previstas expresamente por el constituyente:

- Guerra exterior.

- Grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional del estado, su seguridad o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

- Ocurrencia de hechos diferentes de los anteriores, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

11. El ingreso a la anormalidad en el orden constitucional debe venir precedido de una específica declaración que suscribe el Presidente y los Ministros y en la que se expresa la correspondiente situación de anormalidad (guerra exterior, conmoción interior o emergencia). Este principio de formalidad cumple variados propósitos: 1) notificar a la población la situación de anormalidad y la consiguiente entrada en vigor en el territorio nacional o en parte de él, de un régimen de excepción; 2) expresar la verificación de una situación de anormalidad contemplada como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda, en las condiciones y en los términos de la constitución, ejercer la función legislativa y expedir decretos legislativos; 3) dar curso a los controles de tipo jurídico y político sobre el Gobierno por parte de las restantes ramas del poder público (Congreso y Corte Constitucional). Tan pronto cesa la anormalidad - guerra exterior o conmoción interior -, según el principio de paralelismo de las formas, se declara dicha circunstancia, y el régimen de la normalidad sustituye nuevamente al de la anormalidad. Por su parte, en el estado de emergencia, en el mismo decreto que la declara se establece su duración.

12. Los estados de excepción en cuanto significan el acrecentamiento temporal de los poderes del Presidente y la introducción de restricciones y limitaciones de distinto orden respecto del régimen constitucional común, deben aparejar el mínimo sacrificio posible, atendidas las circunstancias extraordinarias, del régimen constitucional ordinario y garantizar el rápido retorno a la normalidad. Este principio de eficacia y economía de los poderes excepcionales, tiene entre otras proyecciones, las siguientes: 1) no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales; 2) no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; 3) el plus de facultades que adquiere el Presidente será el estrictamente necesario para conjurar la situación de anormalidad; 4) los Decretos que se expidan deberán referirse únicamente a materias que tengan relación directa y específica con la situación de anormalidad y su consiguiente superación; 5) las medidas que el Presidente adopte deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos; 6) el régimen de excepción es eminentemente temporal (CP arts. 214-4 y 215); 7) el Presidente y los Ministros serán responsables por cualquier abuso que cometieren en el ejercicio de las facultades durante la situación de anormalidad.

13. Los estados de excepción no pueden desconocer el principio democrático llamado a no decaer ni siquiera en épocas de anormalidad. Si bien bajo los estados de excepción se modifica transitoriamente la técnica de legitimidad que rige en épocas de normalidad, ella se mantiene. En los estados de excepción, primero se adopta la medida que se incorpora en un decreto legislativo y luego, por la vía de los controles político y jurídico (Congreso y Corte Constitucional), se busca el consenso democrático. De ahí que el Congreso potencie su papel de censor y que éste órgano del poder se convierta en foro de discusión sobre la actuación del Gobierno.

14. En los Estados de excepción, la anormalidad no desvirtúa la separación de poderes. La visión de una rígida separación de los poderes debe ser superada en la concepción que concilia el ejercicio de funciones separadas - que no pertenecen a un órgano sino al estado - con la colaboración armónica para la realización de sus fines, que no son otros que los del servicio a la comunidad (C. P. arts. 2 y 113). La técnica de organización del poder que la constitución contempla para épocas de anormalidad, consulta fundamentalmente la necesidad de estructurar una respuesta rápida y eficaz frente a la misma con la preservación de un mecanismo particular de separación de funciones. La función legislativa es asumida por el Gobierno y sin agotar el trámite legislativo ordinario, por la vía de los decretos legislativos, se busca articular un eficiente mecanismo de respuesta. La función de control, según la técnica clásica de frenos y contrapesos, le corresponde al Congreso que, de todas maneras, conserva la plenitud de sus atribuciones.

15. La relación normalidad-anormalidad no quiere decir que el sistema construido por la constitución no sea capaz en condiciones de normalidad de afrontar con medios ordinarios las perturbaciones, conflictos y demandas del ambiente social, económico, político y cultural, tanto de orden interno como externo. Este sistema está diseñado para que opere sobre un medio sometido a todo tipo de presiones y produzca respuestas, adaptativas y transformadoras, de manera que el Estado-aparato en el proceso de modernización sea instrumento de cambio y vehículo de la cooperación social y, al mismo tiempo, defensor y custodio de las pautas y valores fundamentales de la nacionalidad, que deben persistir pese a los inevitables y deseables cambios y vicisitudes del discurrir social.

16. El ámbito de las instituciones de la anormalidad se reserva para aquellas perturbaciones que pueden poner en peligro elementos y condiciones esenciales del sistema económico, político, social o del medio ambiente, más allá de lo que resulte ser en un momento dado su rango normal de existencia o funcionamiento y que tengan la posibilidad de amenazar con superar un límite crítico. La función de los gobernantes es la de crear condiciones para vivir en la normalidad y controlar que las tensiones no rebasen los márgenes normales, actuando en todo caso cuando todavía se dispone de una capacidad de respuesta antes de que una de ellas llegue al punto crítico y la sociedad y sus instituciones se expongan al colapso.

MARGEN DE APRECIACION Y DISCRECIONALIDAD EN LOS ESTADOS DE EXCEPCION Y ESPECIALMENTE EN EL DE EMERGENCIA

17. El relativo detalle de la regulación constitucional de los estados de excepción, la diferenciación de los mismos, y la distinción de las figuras de guerra exterior, orden público y orden público económico, social y ecológico, se inspira en el rechazo que en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente se manifestó contra el abuso del estado de sitio.

No está ausente del repudiado abuso de las instituciones de excepción, aparte de las violaciones a los derechos humanos que puedan cometerse bajo su amparo, la virtual expropiación de la función legislativa por parte del Presidente - modificando de hecho el diseño de la organización y división del poder público establecida en la Constitución - cuando se recurra a la declaratoria de un estado de excepción sin reunirse objetivamente las causales para su procedencia.

Por esta razón, la Corte Constitucional interpreta el conjunto de normas que el Estatuto Fundamental dedica a los estados de excepción, en el sentido de límite y freno al abuso de la discrecionalidad.

18. Pero igualmente ese conjunto normativo, con las limitaciones y caute- las que incorpora, confiere al Presidente un innegable margen de discreción en lo que hace al ejercicio de los poderes excepcionales derivados de los mencionados estados de anormalidad.

La Constitución confía al Presidente la conservación del orden público en todo el territorio nacional y su restablecimiento donde fuere turbado (CP art. 189-4). Lo que equivale al deber de velar por el bienestar, la tranquilidad y la seguridad materiales de la nación.

El obligado y permanente contacto del Gobierno con las exigencias y necesidades de la comunidad, lo colocan en una posición privilegiada para determinar el advenimiento de la anormalidad y la adopción de las medidas idóneas para su conjuración.

La Constitución no prevé las medidas concretas que frente a una singular situación de anormalidad declarada pueda adoptar el Gobierno, tarea de suyo imposible de ser definida en abstracto, por lo variado, imprevisto y contingente de los hechos que pueden en la realidad trastocar gravemente la normalidad. La Constitución satisface su función preventiva - y en cierto modo tutelar de su eficacia - instituyendo poderes excepcionales para enfrentar la anormalidad y, al mismo tiempo, controles, igualmente acentuados, para evitar su ejercicio abusivo y garantizar el rápido retorno a la normalidad.

La escogencia de las medidas concretas dirigidas a restablecer el orden público - en cualquiera de sus manifestaciones - es una función que corresponde al Presidente, y para cuyo buen suceso resulta necesario conferirle un adecuado margen de discreción, pues si hay algo que conspira contra la eficaz solución de una situación de anormalidad es la estricta predeterminación de las medidas que ante circunstancias extraordinarias - muchas veces desconocidas e imprevisibles - puedan o deban tomarse.

El régimen de excepción debe, por tanto, interpretarse también en el sentido de instrumento legítimo, para proteger a la comunidad, a la democracia

y a sus instituciones y al medio ambiente cuando resulten gravemente comprometidos en su integridad y funcionamiento como consecuencia de situaciones o eventos no susceptibles de ser tratados con el repertorio de medios ordinarios.

19. El control no puede tomar anodino el instrumento de excepción pero este no puede tampoco acarrear la negación del Estado social de derecho y la vigencia del principio democrático que lo sustenta, menos todavía si se tiene presente que su designio último y primero es su defensa. La razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado.

20. La declaratoria de los estados de excepción da lugar a un tipo de control político por parte del Congreso, aunque con modalidades propias para cada uno de ellos.

Tratándose de los estados de guerra exterior y conmoción interior, los artículos 212 y 213 de la CP ordenan al Presidente informar al Congreso sobre "los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos", en el primer caso, y pasar a aquél "un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración", en el segundo.

Por su parte, el artículo 215 señala que el Congreso - como consecuencia de la declaratoria del estado de emergencia - "examinará por un lapso de treinta (30) días prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas".

Según los artículos 214-5 y 215 de la carta, el Presidente y los Ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido las situaciones de anomalía que los justifiquen y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de sus facultades.

21. Entre los varios objetivos a los cuales se endereza el control político que corresponde ejercer al Congreso bajo los estados de excepción, cabe destacar el relacionado con el concreto ejercicio de la discrecionalidad del poder Presidencial en estas situaciones.

El juicio de responsabilidad que puede seguirse al Presidente y a sus Ministros cuando declaren los estados de excepción sin reunirse las causales respectivas, pone un primer límite a su discrecionalidad. La responsabilidad que a estos altos funcionarios del Estado puede igualmente endilgárseles por abuso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, pone de presente un segundo límite a la discrecionalidad. Finalmente en el estado de emergencia,

asunto que interesa particularmente para los efectos de esta sentencia, el control político se extiende al pronunciamiento expreso sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas, con lo cual se adentra mucho más el Congreso en la esfera de discrecionalidad del Presidente.

22. El acentuado control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción, cumple una función democrática de contrapeso al poder ampliado que adquiere el Presidente. Pero, adicionalmente, se pretende que con ocasión del mismo, se adelante en el seno del Congreso, sede natural del diálogo y de la deliberación nacional, un debate sobre la específica problemática que originó el correspondiente estado de excepción, con el objeto de ventilar públicamente responsabilidades, examinar sus causas últimas, estudiar las diferentes alternativas de acción y promover hacia el futuro los cambios y medidas que se juzguen más convenientes.

Los valores esenciales de la democracia y de la participación exigen que con ocasión de cada estado de excepción, particularmente los de conmoción interior y emergencia, el control político del congreso se ejerza con plenitud y de lugar al más amplio y profundo debate público en torno de los hechos que los suscitaron y de sus soluciones. Ningún sistema político puede persistir si la comunidad y las instituciones que la representan no tienen la posibilidad de recuperar su historia e introducir los cambios y transformaciones que las variadas circunstancias exijan, máxime si éstas han sobrevenido como hechos perturbadores de la normalidad.

23. El control jurídico sobre los decretos que el Presidente expide en el curso de los estados de excepción y que compete a la Corte Constitucional examinar, representa otro límite a su discrecionalidad. Si bien las anotaciones generales siguientes giran alrededor de los decretos relativos al estado de emergencia, en lo pertinente ellas son de recibo para los otros estados de excepción.

24. El Decreto que declare el estado de emergencia sólo podrá haberse dictado si en efecto han sobrevenido hechos distintos a la guerra exterior o a la conmoción interior que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública (C. P. art 215).

Los hechos anteriores constituyen el presupuesto objetivo del decreto que declara la emergencia económica, y su ausencia determina la inexequibilidad del acto y la responsabilidad del Presidente y sus Ministros (C. P. art. 215). Es claro que a luz de la Constitución, la verificación de la realidad del supuesto de hecho configurador de la emergencia, no entraña el ejercicio de ningún poder discrecional por parte del Presidente. El artículo 215 de la constitución no deja ninguna duda sobre el particular: "...El Presidente y los Ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin

haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero...”

Las diferentes situaciones de anomalía que constituyen el presupuesto objetivo de la declaratoria del estado de emergencia, no son definibles en abstracto apriorísticamente, pues el constituyente ha utilizado fórmulas o conceptos jurídicos indeterminados que sólo resultan determinables frente al respectivo evento concreto, tales como hecho que perturbe o amenace perturbar en forma grave e inminente el orden económico, o la noción de grave calamidad pública.

El Gobierno no puede arbitrariamente definir cualquier circunstancia como sobreviniente y gravemente perturbadora del orden económico, social o ecológico del país o constitutiva de grave calamidad pública. Se precisa que el hecho señalado por el Gobierno quede incluido en el ámbito conceptual y significativo de tales conceptos.

La inclusión de una “cláusula general”, de un “concepto jurídico indeterminado” o de una “fórmula abierta” en una norma constitucional, no inhibe a la Corte Constitucional para efectuar el correspondiente juicio sobre la adecuación del acto bajo su control con respecto a los indicados parámetros constitucionales. Al hacerlo la Corte no se transforma en Tribunal político y, por el contrario, apelando a un método estrictamente judicial, extrae de los principios indeterminados plasmados en la constitución la regla más justa y apropiada a su esencia, contribuyendo así por la vía de la interpretación, a su correcta explicitación y actualización concretas. Por lo demás, la nueva constitución ha introducido otros principios - igualdad, justicia, equidad etc. - cuyo sentido normativo e inspirador del entero ordenamiento no sufre mengua por el contenido general y abierto de su construcción positiva.

La consagración constitucional de los hechos constitutivos de las causales de la emergencia, bajo la forma de conceptos jurídicos indeterminados - pero determinables frente a cada caso - significa que el juicio subyacente al decreto declaratorio de la misma, en cuanto hace a la verificación de uno de tales hechos no es de tipo discrecional como referido a la oportunidad y conveniencia, sino cognoscitivo y, por lo tanto, interpretativo.

Al paso que los decretos que se dictan como consecuencia de su declaración responden a una competencia discrecional - el Presidente valora en cada caso lo que exige el interés público y escoge entre varias alternativas de acción -, tratándose del decreto que produce la declaración, la libertad del Presidente se reduce a tomar la decisión de efectuar dicha declaración determinando el momento para hacerlo y señalando los hechos que la justifican, pero en lo que concierne a la efectiva configuración del presupuesto objetivo de la misma, no dispone de discrecionalidad alguna y no hay alter-

nativas distintas a su existencia o inexistencia. En este extremo, dominado por la interpretación - no por la discrecionalidad - el Presidente debe acertar, so pena de comprometer su responsabilidad política y penal, pues su apreciación está unívocamente vinculada a los criterios primarios de calificación de los únicos hechos que pueden sustentar la respectiva declaración. En cada momento histórico, conforme a dichos criterios, sólo habrá una solución que corresponda al correcto entendimiento de tales categorías constitucionales. De lo contrario, carecería de sentido la admonición del artículo 215 que hace responsables al Presidente y los Ministros "cuando declaren la emergencia sin haberse presentado algunas de las circunstancias previstas en el inciso primero".

De otra parte, perdería toda *sindéresis* el control constitucional de los decretos dictados durante la emergencia, siendo su marco de referencia un presupuesto falaz y discutible. En fin, ni siquiera cabría imaginar los efectos de desestabilización institucional a que podría conducir abandonar al mero juicio de oportunidad y conveniencia, la verificación del presupuesto objetivo de la declaración de emergencia, vía franca para que el Presidente pueda a su arbitrio sustituir al Congreso en el ejercicio de la función legislativa. Lo expuesto toma imperioso el examen y escrutinio rigurosos, como lo ha decidido esta Corte, del decreto que declara la emergencia.

La Corte tiene en cuenta que un juicio de existencia sobre el presupuesto objetivo de una eventual declaratoria, en cuanto está ligado a conceptos complejos que envuelven criterios de valoración no estrictamente técnicos - como gravedad, inminencia, amenaza, etc, debe necesariamente comportar un margen de discreta apreciación por parte del Presidente que, de todas maneras, no es en modo alguno discrecional, no puede ignorar la existencia real de los hechos que dan base a sus calificaciones, ni sustraerse a un escrutinio lógico y racional del nexo de probabilidad que pueda enlazarse a sus manifestaciones y previsiones, así como de la misma congruencia de su argumentación a la luz de las circunstancias cuya existencia se proclama.

Se deduce de lo anterior, la necesidad perentoria de motivar adecuadamente los decretos que declaren la emergencia y acreditar, por parte del Presidente, la efectiva ocurrencia de las causales que se alegan para la misma. La Corte, por su parte, sin considerarse para el efecto estrictamente vinculada a la preceptiva legal que gobierna la recaudación de las pruebas judiciales, apelará a todos los medios a su alcance para ilustrar su juicio sobre la efectiva ocurrencia de las causales y motivos aducidos por el Gobierno para declarar cualquier estado de excepción.

25. La revisión constitucional de los decretos que se expiden como consecuencia de la declaratoria de emergencia, no necesita ser analizada en esta sentencia, y sólo brevemente se alude a ella para indicar que su examen

completa el control jurídico instituido por el Constituyente sobre el ejercicio de los poderes excepcionales y que, por su parte, cumple la función de vigilar que la discrecionalidad del Presidente sea la adecuada para enfrentar la anomalía y garantizar el inmediato retorno a la normalidad.

La Constitución establece, para la fase que sigue a continuación de la declaración de la emergencia, esto es, para el ejercicio de las facultades extraordinarias que asume el Presidente y que entrañan un necesario margen de discrecionalidad, el siguiente límite que podría considerarse de orden dinámico: "Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos" (C. P. art. 215).

EXAMEN DEL PRESUPUESTO OBJETIVO DE LA DECLARACION DE EMERGENCIA

26. El Presidente invoca como hecho que sustenta la declaratoria de emergencia, el siguiente: una significativa perturbación del clima laboral en el sector oficial originada en la falta de alza oportuna de salarios, extendida inclusive a los miembros de la fuerza pública, para conjurar la cual carecía - en razón del tránsito del régimen constitucional - de instrumento legal adecuado y que se tornaba en grave amenaza perturbadora del funcionamiento de la administración pública y el orden social del país.

27. La perturbación del clima laboral en el sector oficial es una circunstancia que a la luz de las informaciones recogidas por la Corte Constitucional, parece plenamente probada. Sobre su existencia real aseveran los Ministros de Gobierno, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional y de Trabajo y Seguridad Social. Un documento de inteligencia de la Dijiñ, da cuenta de una profusión de manifestaciones de los sindicatos y centrales de trabajadores, especialmente en el campo oficial en áreas vitales para la vida comunitaria como el sector eléctrico, petrolero, bancario y de comunicaciones, que acreditan un proceso de creciente tensión y cuyo contenido reivindicativo podía ser aprovechado para inducir un mayor grado de conflictualidad social por parte de las FARC y el ELN. En este informe se refieren varios indicios sobre la agitación que se estaba fraguando en el personal de agentes de la Policía Nacional de Santa Fe de Bogotá, originada en sus condiciones salariales, entre los cuales cabe resaltar la circulación de volantes que invitaban a una cesación en la prestación del servicio.

En los informes de los expertos Doctores Oscar Rodríguez Salazar, Director del CES, y Alvaro Carnacho Guizado, consultor de Fedesarrollo, ambos ajenos al Gobierno, no se desconoce la situación fáctica de agitación laboral presente en el sector oficial y que antecedió a la expedición del Decreto 333 de 1992, pese a que el último experto discrepa sobre la oportunidad de la medida

28. Es un hecho público y notorio que para la época de ocurrencia de los hechos que integran el presupuesto objetivo de la declaratoria de la emergencia, no era posible, en razón de la situación de tránsito del régimen constitucional y del tiempo mínimo que debe transcurrir entre la presentación de un proyecto de ley y su aprobación por el Congreso, que el Gobierno, no habiéndose expedido la ley marco sobre salarios y prestaciones de los empleados públicos, pudiera dar respuesta a la perturbación laboral.

29. La grave perturbación laboral es un hecho distinto de la guerra exterior y de la conmoción interior. No obstante que la constitución, por las razones anotadas, mantiene un tratamiento diferenciado para las perturbaciones del denominado orden público político (C. P. art. 213) y del orden económico, social y ecológico (C. P. art. 215), no puede descartarse ab initio que la etiología última del estado de conmoción interior pueda residir en graves factores de tensión de orden económico o social. Por el contrario, parecería, si se revisa la historia, que ésta es la constante. Lo que interesa, para los efectos constitucionales, es la naturaleza de la causa inmediata de la perturbación y la ubicación precisa de la deficiencia que impide resolver a través del régimen ordinario el insuceso que induce al estado de excepción. En el presente caso, la perturbación obedeció a la falta oportuna de aumento de salarios a los empleados públicos, incluidos en su condición de tales, los miembros de la fuerza pública; y, la falta oportuna de respuesta, no se debió a una falencia insuperable de los poderes de policía ordinaria, sino a la ausencia de un instrumento legal de política salarial. De otra parte, la agitación laboral, principalmente se manifestó como perturbación del orden social y no como conmoción interior. De ahí que la potenciación de la capacidad de respuesta del sistema frente a la tensión creada - objetivo de los estados de excepción - no fuera lógico buscarla en el incremento del poder de policía sino en la adopción de una medida económica: el alza de salarios.

30. Con el objeto de verificar si los hechos invocados en el decreto reúnen intrínsecamente los demás criterios de calificación exigidos en la norma constitucional, es procedente precisar - frente a las situaciones concretas invocadas - el sentido de la enunciación del presupuesto fáctico contemplado en el estatuto fundamental como condición esencial para la declaratoria de emergencia.

Una necesidad importante y extraordinaria e improrrogable en el tiempo es una hipótesis que entra en el concepto de hecho sobreviniente con aptitud para erigirse en amenaza grave e inminente del orden social. La necesidad extraordinaria es aquella que no puede ser satisfecha, en un tiempo razonable, a través de los medios de la legislación ordinaria. Esa necesidad es improrrogable en el tiempo y es importante si, en el contexto social y político del momento, su solución reviste carácter de urgencia y da respuesta a un inte-

rés vital para la sociedad, cuya negación puede y tiene la aptitud para afectar la tensión social normal y desplazarla hacia un nivel crítico.

31. Los hechos aducidos por el Presidente en el Decreto examinado reunen, a juicio de la Corte, las notas anteriores

Para hacerle frente al extenso clima de agitación laboral, el Presidente carecía de instrumentos jurídicos. Antes de la vigencia del nuevo ordenamiento constitucional, el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos era competencia del legislador que, regularmente confería facultades extraordinarias al Presidente, de modo que los emolumentos oficiales eran reajustados durante el primer mes de cada año. De acuerdo con la constitución actual, dicho régimen debe ser fijado por el Gobierno, ciñéndose a los criterios y normas generales que mediante ley señale el Congreso (C. P. art. 150-19) El manejo normal de la política laboral en el sector oficial, dió paso a una situación súbita de anormalidad en la cual frente a manifestaciones de descontento laboral de variada intensidad, el Presidente carecía de medios idóneos para encarar la situación. De otra parte, no era posible, que en un tiempo razonable, se pudiese dictar la ley marco del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. Todavía hoy setenta y cuatro (74) días después de decretada la emergencia no se ha expedido la mencionada ley. Sobra destacar que aparte del reajuste de salarios, ninguna otra medida era concebible para conjurar el creciente malestar laboral, de modo que sin instrumento legal, éste tendería a adoptar un curso impredecible, pudiendo llegar la tensión social hasta un nivel crítico.

La pérdida del poder adquisitivo del salario real entre enero de 1991 y febrero de 1992, según cálculos del CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL, fue del orden del 42.34%. Este deterioro salarial marcado, requería de un inmediato reajuste, por lo menos para restablecerlo al nivel original, pues de lo contrario se hubiera continuado incubando un malestar social de incalculables proporciones, que, por lo demás, ya comenzaba a exteriorizarse a través de diversas manifestaciones. El acelerado deterioro del salario, particularmente, en este caso, del correspondiente a los empleados de menores ingresos, afecta un interés que no puede desconocerse como vital, dado que el salario es la base de la reproducción material de la existencia y sustento de la familia, núcleo esencial de la sociedad (C. P. art. 42).

La urgencia de la necesidad resulta igualmente convalidada por el contexto social y político del momento, que exigía una pronta solución al problema planteado, máxime si se tiene en cuenta que el deterioro salarial era creciente en el tiempo y su remedio, así fuese el simple paliativo del reajuste, no se conciliaba con la prevista duración mínima del proceso legislativo ordinario.

No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. En principio, los decretos que se dictan en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos. Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.

A la luz de las evidencias con que ha contado esta Corte y en razón de la naturaleza de los hechos expuestos, cabe advertir su aptitud para convertirse en grave amenaza del orden social. Este conjunto de circunstancias indican a la Corte que al apreciar la probabilidad real de amenaza que tales hechos entrañaban, el Presidente ha hecho uso adecuado del discreto margen de apreciación que en esta materia debe reconocérsele. La posibilidad de parálisis de la administración pública y la eventual y a todas luces ilegal cesación de funciones de los miembros de la fuerza pública, no podían ser descartadas si el horizonte del conflicto laboral hubiese continuado dilatándose. La potencialidad de grave daño social asociado a las crecientes manifestaciones de malestar y sus posibilidades de efectiva actualización, fueron justamente apreciadas por el Presidente. Es injusto con el cuerpo social y compromete la responsabilidad del Presidente - conciencia por excelencia previsor del sistema social - esperar a que la amenaza haga su tránsito ineluctable a calamidad pública, para que entonces se decida a actuar. Esa exigencia no se lee en el artículo 215 de la Constitución.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

RESUELVE

Declárase CONSTITUCIONAL el Decreto 333 de febrero 24 de 1992, "Por el cual se declara el Estado de Emergencia Social".

Comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Presidente

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado

-Salvamento de Voto-

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-004 de mayo 7 de 1992

Ref.-001

Santafé de Bogotá, mayo 14 de 1992

En defensa de la normalidad que los colombianos hemos decidido construir

Desde el tranquilo refugio de mi conciencia autónoma y en mi condición de autor del proyecto de fallo parcialmente improbadamente, el suscrito Magistrado expone las razones que lo han movido a salvar su voto y que aparecen agrupadas para mejor comprensión de cualquier curioso lector en los siguientes acápite:

1. El control material: discreto o inexistente?
2. El decreto 333 de 1992 es inconstitucional
3. La inexequibilidad diferida
4. Premio a la irresponsabilidad y agravio a la justicia
5. El Congreso, para qué?
6. La Corte Constitucional, para qué?
7. El Estado Social de Derecho y los Estados de Excepción
8. Control material por el Congreso?
9. Crisis Gubernamental, crisis social?
10. Normalidad y anormalidad
11. El trabajo: elemento esencial de la nueva legitimidad

1. EL CONTROL MATERIAL: DISCRETO O INEXISTENTE?

Para comenzar con la exposición de las razones por las cuales me separo abiertamente de la sentencia, estimo pertinente manifestar que con relación al alcance de la competencia de la Corte en lo concerniente al control consti-

tucional del decreto que declara el estado de excepción, hago más los razonamientos que el Magistrado Luis Sarmiento Buitrago expuso en salvamento de voto a la sentencia mayoritaria del 15 de octubre de 1974 para sustentar el control integral de los decretos expedidos en virtud del artículo 122 de la expirada Carta Política, por cuanto estimo que ellos conservan toda su vigencia frente a la regulación que del estado de excepción hace hoy el artículo 215 de la Constitución de 1991.

Movido por esta honda convicción procedí inmediatamente a solicitar al señor Presidente del Congreso el envío de informaciones escritas, precisas y pertinentes acerca de las circunstancias que impidieron a ese órgano culminar el trámite del proyecto en materia de fijación de salarios presentado por el Gobierno el 19 de diciembre pasado, así como sobre el estado de su tramitación en febrero 24 pasado. La respuesta reposa a folios 38 a 42 del expediente.

Con el mismo fin solicité a los señores Ministros de Defensa, Hacienda, Gobierno y Trabajo informaciones relativas a la gravedad e inminencia de los hechos sobrevinientes que amenazaron perturbar el orden y que hicieron necesaria la declaración del estado de emergencia social, las cuales obran a folios 10 a 31.

Aunque la sentencia de la Corte recoge en lo fundamental los planteamientos que acerca del control material me permití formular en el proyecto, no me propongo aquí reivindicar ninguna coautoría en la elemental tarea de interpretar y aplicar principios jurídicos que bien mirados son hoy evidentes acerca de la misión que esta Corte tiene como guardiana de la integridad y supremacía de la Carta. Es, pues, mi voluntad que la modestísima cuota que pudiera corresponderme eventualmente en el nuevo rumbo de la jurisprudencia constitucional acrezca la porción de mis ilustres predecesores en la causa, ahora triunfante, del control constitucional integral y entre ellos, en primer lugar la que en justicia debe corresponderle al Magistrado Sarmiento Buitrago.

Pero en virtud de lo anterior es claro, asimismo, que no comparto en absoluto la menguada concepción de un control material discreto, o, de un control material por parte del Congreso que ha sido acogida benévolamente en la sentencia. Porque como espero demostrarlo, tal concepción reduce a su mínima expresión el control jurídico amplio que enhorabuena la Constitución de 1991 ha confiado a esta Corte en defensa no sólo de los derechos fundamentales y de los transitorios intereses de un gobierno sino también y en forma prevalente, de los intereses de la nación colombiana.

En efecto, en los términos en los que la decisión de mayoría concibe el "margen de apreciación y discrecionalidad" que corresponde al Presidente de la República en los Estados de Excepción y especialmente en la Emer-

gencia, es claro que el control material es a tal punto discreto que deviene en inexistente.

En el Considerando 17 se afirma que:

“... la Corte Constitucional interpreta el conjunto de normas que el Estatuto Fundamental dedica a los estados de excepción en el sentido de límite y freno al abuso de la discrecionalidad. (p. 23).

Sin embargo, en el Considerando 18, a renglón seguido se señala:

“Pero igualmente ese conjunto normativo, con las limitaciones y cautelas que incorpora, confiere al Presidente un innegable margen de discreción en lo que hace al ejercicio de los poderes excepcionales derivados de los mencionados estados de anormalidad (p. 23).

“... ”

Y en el Considerando 24 se agrega:

“... la Corte tiene en cuenta que un juicio de existencia sobre el presupuesto objetivo de una eventual declaratoria, en cuanto está ligado a conceptos complejos que envuelven criterios de valoración no estrictamente técnicos - como gravedad, inminencia, amenaza, etc., debe necesariamente comportar un margen de discreta apreciación por parte del Presidente que, de todas maneras, no es en modo alguno discrecional, pues no puede ignorar la existencia real de los hechos que dan base a sus calificaciones...” (p. 28).

En mi opinión, la Corte no puede limitarse a verificar si el presupuesto objetivo alegado por el Presidente como causa de la declaratoria de emergencia existe fácticamente o no; por el contrario, su papel fundamental estriba en evaluar si a la luz del ordenamiento constitucional y principalmente de la manera como ella regula la dinámica normalidad-anormalidad (para hablar en los mismos términos de la sentencia), el hecho reputado como factor generativo de anormalidad puede, por su naturaleza y génesis, recibir ese calificativo y por ende, obtener el tratamiento propedeúico que su normatividad contempla para los de esa clase.

Por ello, insisto en afirmar, como lo hacía en el párrafo final que resultó eliminado del considerando concerniente al alcance de la competencia de la Corte pese a haber aprobado la Sala Plena la tesis del control material que era conclusión necesaria de las premisas que lo antecedían y que si fueron acogidas, que el “margen de apreciación” que corresponde al gobierno durante los estados de excepción no equivale en modo alguno a potestad discrecional de apreciación de los hechos invocados como causa de la declaratoria ni mucho menos a facultad de decidir de manera arbitraria, desprovista de toda regulación por fuera de la omnímoda y caprichosa voluntad del ac-

tor. Considero que ello es así pues tales estados se sustentan en supuestos fácticos consagrados en las propias normas que los regulan, que deben ser apreciados por la Corte mediante criterios objetivos y razonables en el momento de juzgar la constitucionalidad de su declaratoria.

Por esto, sostener, como se hace en la sentencia que:

“18. ... El obligado y permanente contacto del Gobierno con las exigencias y necesidades de la comunidad, *lo colocan en una posición privilegiada* para determinar el advenimiento de la anormalidad y la adopción de las medidas necesarias para su conjuración” (El énfasis es mío).

Y que:

“La escogencia de las medidas concretas dirigidas a restablecer el orden público -en cualquiera de sus manifestaciones- es una función que corresponde al Presidente, y para cuyo buen suceso resulta necesario conferirle un adecuado margen de discreción, pues si hay algo que conspira contra la eficaz solución de una situación de anormalidad es la estricta predeterminación de las medidas que ante circunstancias extraordinarias -muchas veces desconocidas e imprevisibles- puedan o deban tomarse (p. p. 23-4)”.

Me conduce a la pregunta: Y si ello es así, entonces para qué control político y control jurídico? Es que acaso la Corte Constitucional no dispone de condiciones y elementos que le permitan pronunciarse con autoridad acerca de los supuestos fácticos aducidos por el gobierno como razones de la declaratoria de un estado de excepción? Y si carece de ellos, cómo puede al propio tiempo afirmar que realiza un control material sin incurrir en grave contradicción?

Hecha la anterior aclaración, continuaré exponiendo, ahora con mayor tranquilidad, las razones fundamentales de mi disentimiento de la sentencia en el orden que he anunciado.

2. EL DECRETO 333 DE 1992 ES INCONSTITUCIONAL

Considero que este decreto es a todas luces inconstitucional por cuanto los hechos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia social no reúnen las características o calidades que la Carta exige, por las siguientes razones:

- A. Tales hechos no son sobrevinientes;
- B. Tampoco tienen la gravedad que la norma, la jurisprudencia y la doctrina exigen;
- C. Ni son distintos a los que dan lugar a los demás estados de excepción.

A. *Los hechos no son sobrevinientes*

“Nuestro sistema capitalista de estirpe institucional democrática, asentado en el caso colombiano sobre inveterados pilares de penuria y subdesarrollo económico, está diseñado con suficiente consistencia y flexibilidad para resistir como inherentes a su contextura y estructura los fenómenos cíclicos y coyunturales normales de la inflación, la devaluación monetaria, del déficit fiscal constante, de la emisión monetaria recurrente, de la crisis en los precios internacionales de los productos de exportación, del desempleo, de la estanflación, entre otros, dentro de mayores o menores grados de intensidad y confluencia, como fenomenología propia del mecanismo, y esta situación se ha vuelto regular y no es por tanto sobreviniente.” (Magistrados Ponentes: Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín y Ricardo Medina Moyano. C.S.J. Sentencia de Sala Plena de febrero 23 de 1983. Gaceta Judicial, Tomo CLXXV No. 2413, p. p. 68 ss).

Por la particular autoridad que le confiere el no ser un pronunciamiento de validez simplemente coyuntural, he querido tomar como epígrafe en esta parte la afirmación de los Magistrados Ponentes de la sentencia del 23 de febrero de 1983, los cuales señalaron claramente la naturaleza propia del hecho sobreviniente en términos que hoy conservan su plena vigencia.

La sentencia que es materia de este salvamento sostiene que:

“16. El ámbito de las instituciones de la anormalidad se reserva para aquellas perturbaciones que pueden poner en peligro elementos y condiciones esenciales del sistema económico, político, social o del medio ambiente, más allá de lo que resulte ser en un momento dado su rango normal de existencia o funcionamiento y que tengan la posibilidad de amenazar con superar un límite crítico”. (P. 22). (Énfasis fuera de texto).

Empero, causa a lo menos perplejidad el examen que del “presupuesto objetivo” de la declaración de emergencia se hace a partir del Considerando 26 pues, contrariamente a lo afirmado, se confiere carácter de anormalidad a hechos que mal podrían considerarse como sobrevinientes, por ser absolutamente normales, según pasa a sustentarse:

a) Como en su momento tendré ocasión de exponerlo con algún detalle, el problema salarial es inherente al tema del trabajo que, por mandato constitucional, es valor fundamental del Estado colombiano. nada de lo que concierne al trabajo, puede, pues, sorprender o coger desprevenido al Estado. Lo afirmado no significa que ignore, como lo da a entender la sentencia en la página 32, “... que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia...”. Ciertamente pueden surgir por este motivo crisis amenazantes de tal magnitud, que ameritan la declaratoria de la emergencia. En todo caso, no es esta la situación, pues la reivindicación salarial y su presión a través de manifestaciones, huelgas y demás formas de

activismo laboral, en cuanto reconocidas como legítimas por el orden constitucional, no se inscriben dentro de la anormalidad.

b) Es ya una costumbre cíclica que a principios de cada año se agite el clima laboral: Las centrales, sindicatos y agrupaciones obreras entran entonces en el proceso de negociación colectiva con base en los pliegos de peticiones, y la simultánea escalada alcista de precios -habitual en los primeros meses del año- contribuye a un calentamiento del clima laboral. Así que la agitación laboral propia del sistema democrático y del estado social de derecho, y connatural en sistemas de esta índole, se agudiza siempre por esta época. No es, pues, un fenómeno sobreviniente.

c) Si, coyunturalmente, ese habitual clima de agitación laboral estuvo más tenso que de ordinario este año, ello es atribuible en forma determinante a las medidas tomadas por el gobierno para controlar la inflación. Así lo reconoce el propio gobierno, como consta en el informe que, a propósito de las causas que determinaron la emergencia, los ministros de Gobierno, Hacienda, Defensa y Trabajo enviaron a esta Corte:

“En los días anteriores a la declaratoria de emergencia, el Gobierno Nacional había registrado una significativa perturbación en el clima laboral, particularmente por una circunstancia extraordinaria y coyuntural, como era la demora en el aumento de los salarios de los empleados públicos, que ya de suyo venían deprimidos por haberse ajustado solamente el 22%, en enero de 1991”. (Subrayas fuera del texto; Cfr. fl. 10).

El deterioro del salario real, que es entendido como el hecho que dio origen a la agitación laboral, no puede considerarse como de carácter sobreviniente, puesto que no fue impredecible ni se presentó de improviso. La existencia de un índice del 42.34% de disminución del poder adquisitivo de los salarios se dio por un proceso de acumulación, en el que mes a mes la situación se agravaba en un porcentaje casi constante.

Por tanto, a nadie tomó por sorpresa la agitación social que resultó de las medidas anti-inflacionarias.

b. Los hechos no tienen la gravedad que la norma, la jurisprudencia y la doctrina exigen

Los hechos que aparecen invocados en los considerandos del Decreto 333 que, según el Presidente de la República condujeron a la declaratoria de Emergencia Social, son fundamentalmente los siguientes:

- Una significativa perturbación del clima laboral en el sector oficial.
- La falta de alza oportuna de salarios en dicho sector.
- La extensión de la perturbación a miembros de la fuerza pública.

Estos hechos fueron explicados en la comunicación que los Ministros de Gobierno, Hacienda, Defensa, y Trabajo, enviaron al suscrito que a la sazón actuaba como Magistrado Sustanciador (Cfr. folios 10 a 13), a la cual anexaron un informe de inteligencia acerca de las "Perspectivas-Jornada nacional de protesta".

Sin desconocer en modo alguno la potencialidad perturbadora de varios de tales hechos, este Magistrado estima que, sin embargo, ellos no tenían en su conjunto la gravedad que tanto el artículo 215 como la jurisprudencia y la doctrina exigen para declarar un Estado de Emergencia.

Baste a este propósito recordar que ya desde la carta que el entonces Presidente Lleras Restrepo dirigió a los directorios de los dos partidos históricos en Mayo de 1969, se ponía de presente que el artículo 122 de la Constitución -antecedente necesario e inmediato del régimen actual en materia de estados de excepción-, solo podía decretarse:

"... ante una crisis, es decir, ante un hecho que interrumpa o altere el curso regular de las cosas: un desastre natural; hechos anormales en el orden económico o social. Así, por ejemplo, no creemos nosotros que se puede declarar el estado de emergencia para dictar una tributaria. Pero, en cambio, si llegare a estallar en el mundo un conflicto bélico y, como consecuencia de él, descendiere súbitamente el producto de los derechos de aduana y se alterara el aprovisionamiento del país en artículos esenciales, podrá decretarse el estado de emergencia y establecerse con carácter transitorio una contribución extraordinaria o racionarse el consumo de los productos escasos".

Refuerza la interpretación que vengo sosteniendo el que en los posteriores desarrollos de esta norma, la Corte Suprema de Justicia haya considerado que la crisis debe tener la entidad objetiva de una calamidad. Así se desprende no solo de la sentencia del 23 de febrero de 1983, sino de varias otras providencias de la Corte Suprema y a las cuales me remito.

Este planteamiento está expuesto con suficiente amplitud en el concepto del Dr. Gallón, reconocida autoridad en este específico tema, quien concluye que:

"... la causal para decretar el estado de emergencia es la ocurrencia de una grave calamidad pública. La perturbación o amenaza de perturbación del orden económico no podría dar lugar a la invocación del artículo 215 sino cuando implicara una grave calamidad pública. Lo mismo debe decirse de la perturbación o amenaza de perturbación del orden social y del orden ecológico"

Pero lo sucedido tampoco llegó a configurar una amenaza extraordinaria del orden, razón por la cual habría sido igualmente inadecuado declarar por su causa un estado de conmoción interior. La agitación laboral que se pre-

sentó es un hecho normal de la convivencia democrática. El fallo de la Corte no explica como los hechos que dieron origen a la declaratoria revestían la gravedad que exige la emergencia. Primero, porque no existe claridad respecto de si la declaratoria se dio por la existencia de una perturbación del orden social o de una amenaza, o de ambas, como lo afirman las consideraciones del decreto. Se dice que existió un clima de agitación laboral, pero no se establecen sus magnitudes. Se afirma que había un malestar de incalculables proporciones, sin que apareciesen probadas la inminencia y la gravedad de la amenaza de perturbación.

Contra la opinión del fallo, aquí es preciso dejar sentado que nunca se presentó una perturbación laboral, puesto que no se había llevado a cabo huelga ni manifestación alguna; apenas los sindicatos y unos volantes habían anunciado la realización de dichas acciones. Tampoco se trataba de una amenaza de las requeridas para decretar una emergencia, puesto que el ejercicio de los derechos civiles y sociales no puede entenderse como una grave calamidad pública, ni tampoco como un atentado contra las instituciones admitiendo, en gracia de discusión, que el Estado de Emergencia pueda declararse en casos distintos de una grave calamidad pública actual o inminente.

c. Los hechos no son distintos a los contemplados en los demás Estados de Excepción

El artículo 215 de la Constitución Nacional, siguiendo la pauta vigente desde 1968, exige para la declaratoria de la emergencia que los hechos sean distintos a los contemplados para los casos de "guerra exterior" y de "conmoción interior"; es decir, que se refieran a perturbaciones del "orden público no-político".

En la Asamblea Nacional Constituyente fue negada por significativa mayoría la propuesta del Gobierno Nacional de introducir un Estado de Alarma, como una situación adicional de excepción. Quiso con ello el Constituyente impedir que se consagrara un estado de excepción para situaciones no-excepcionales, y, por sobre todo, mantener la clara diferenciación entre el orden público político y el orden público económico o social, afectado por graves calamidades públicas. No se pueden conjurar las perturbaciones que afectan a aquél a través de la norma contemplada para éste y viceversa. De ahí que la norma exija que para declarar el Estado de Emergencia, sea menester que los hechos motivadores de la misma sean distintos de los del orden público político.

Los informes que el Gobierno Nacional allegó a esta Corte y la motivación misma del Decreto, indican que las medidas se tomaron para conjurar una serie de actividades propias de los mecanismos de presión laboral, y una escalada de la ofensiva guerrillera. En particular, preocupaba el eventual paro

en la policía nacional. Este tipo de hechos son claramente de índole política. De hecho, la historia demuestra que en ocasiones similares estas situaciones se controlaban a través de las medidas de Estado de Sitio (orden público político).

Este tipo de situaciones eran precisamente las que se contemplaban en la fracasada propuesta del estado de alarma. A lo sumo cabrían en la figura del Estado de Comoción Interior. Pero aplicarlo a situaciones de política laboral y de actividad subversiva, implica un estiramiento imposible de la figura de la emergencia.

En este punto, es pertinente la autorizada opinión del Dr. Gustavo Gallón, que este Magistrado comparte en su totalidad:

“Puede ser una perturbación que no tenga características graves, y que se inscriba simplemente dentro del normal desarrollo de los conflictos que se presentan a diario en cualquier sociedad, sea que se tramiten dentro de la legalidad o por fuera de ella. O puede tratarse también de una perturbación excepcionalmente grave, “que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía”, caso en el cual eventualmente podría dar lugar a la declaratoria del estado de comoción interior, regulado por el artículo 213 de la Constitución. Pero de ningún modo podría encajar en el artículo 215 para motivar una declaratoria del estado de emergencia, pues no tiene las características de imprevisibilidad, irresistibilidad y rareza, propias de una catástrofe, una tragedia o un desastre”. (Subrayas fuera de texto; Cfr. Fl. 60).

Acerca de la distinción entre los supuestos de la emergencia, de la guerra exterior, y de el estado de comoción interior, es desconcertante la tesis expuesta en el párrafo 29, según la cual una agitación laboral pueda manifestarse como “perturbación del orden social” (causal entonces para decretar el Estado de Emergencia) y no como comoción interior. Con el anuncio de una serie de acciones de los trabajadores para defender su salario, se presenta la posibilidad de una perturbación laboral, por la eventual realización de huelga y manifestaciones, circunstancia ésta que se enmarca dentro del orden público político. Por eso no es un evento distinto de los previstos en el artículo 213 C.N., razón por la cual no puede dar lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia.

Por lo expuesto, no entiendo cómo, si la sentencia sostiene que “el gobierno no puede arbitrariamente definir cualquier circunstancia como sobreviniente y gravemente perturbadora del orden económico, social o ecológico del país, o constitutiva de grave calamidad pública” (pág. 26) sí pueda

la Corte hacer tal definición por fuera del “ámbito conceptual y significativo de tales conceptos”. No es esto una contradicción?

3. LA INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA

Plenamente consciente de que el Juez del estado social de derecho no es un instrumento mecánico al servicio de un ciego racionalismo sino un conciliador del derecho positivo con los dictados de la equidad propios de una situación concreta y que debe, por tanto, evitar las consecuencias injustas de la aplicación del derecho vigente, el suscrito Magistrado no ignoró en ningún momento los efectos sociales de su propuesta de declarar inexecutable el Decreto 333 de 1992. Por eso, propuso, en forma simultánea, que dicha inexecutable tuviera efecto diferido a fin de no hacer recaer injustamente sobre los asalariados las consecuencias negativas del fallo y lograr la efectiva supremacía e integridad de la Carta.

Como se arguyera que era preciso que el efecto diferido encontrara soporte adecuado en una norma no de simple *estirpe* constitucional sino de *rango* constitucional, oportunamente presenté un proyecto encaminado a adicionar el actual estatuto de la Corte con un artículo del siguiente tenor:

“Artículo 52 A Nuevo: *Efectos de las decisiones*. La Sala Plena de la Corte determinará en cada caso el momento a partir del cual surtirán efectos sus decisiones”.

Era mi propósito también el de contribuir modestamente a que se zanjara desde ahora la vieja e inconclusa disputa acerca de los efectos constitutivos, declarativos o especiales de los fallos de constitucionalidad. Puse de presente, además, que no encontraba tan obvia la existencia de una norma de rango constitucional que sirviera de fundamento sólido a lo dispuesto por el inciso 2 del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991 en materia de efectos de los fallos de la Corte.

Sin desconocerle alguna bondad al proyectado artículo, mi propuesta fue finalmente derrotada por considerársela no solo inconstitucional sino inoportuna y en contradicción lógica con la presunta naturaleza de la inexecutable que hace imperativo su cumplimiento inmediato. Nada pudieron pues las exigencias de la actual realidad social del país contra un racionalismo a ultranza, contra un perverso fundamentalismo jurídico que, por lo visto, terminaron por prevalecer.

Con todo, debo reconocer que tal vez mi propuesta haya perdido su carácter de necesidad inmediata por virtud de la próxima sanción de la ley marco de salarios.

4. PREMIO A LA IRRESPONSABILIDAD Y AGRAVIO A LA JUSTICIA

En el informe sobre las causas de la declaratoria de emergencia social que solicité a los señores Ministros de Gobierno, Hacienda, Defensa y Trabajo se reconoce expresamente la incidencia que ha tenido en el actual clima de agitación laboral medidas tomadas por el gobierno para controlar la inflación. Los términos utilizados no permiten abrigar duda alguna al respecto y es oportuno reproducirlos textualmente:

“En los días anteriores a la declaratoria de emergencia, el Gobierno Nacional había registrado una significativa perturbación en el clima laboral, particularmente por una circunstancia extraordinaria y coyuntural, como era la demora en el aumento de los salarios de los empleados públicos *que ya de suyo venían deprimidos por haberse ajustado solamente el 22% en enero de 1991*” (Subrayas fuera de texto). (Cfr. folio 10).

Como es claro que la depresión de los salarios registrada en el presente año tuvo su origen en el deficiente reajuste decretado en enero de 1991, cabe entonces preguntar con explicable curiosidad y pertinencia: Quién hizo este reajuste y por qué tan sólo ahora se reconoce que el 22% era una cifra manifiestamente injusta?

De otra parte, en las informaciones que el señor Presidente del Congreso remitió al suscrito Magistrado aparece claramente que el proceso de discusión de la ley marco de salarios se venía adelantando en forma absolutamente normal. Sobre todo, si se tiene en cuenta que el proyecto fue presentado por el Gobierno a la consideración del Parlamento tan solo el 19 de diciembre de 1991, vale decir, horas antes de que se clausuraran sus sesiones.

Además, si se repara en el *iter* legislativo que este había cumplido, asiste plena razón al señor Presidente del Congreso cuando afirma que su trámite nada tuvo que ver con la declaratoria de la emergencia social.

Todo lo anterior evidencia que la conducta del gobierno en la regulación de los salarios, dentro del contexto de su política macroeconómica enderezada a controlar la inflación como supremo y casi único *desideratum*, ha sido precisamente una de las causas determinantes de la perturbación laboral que aparece en las motivaciones de Decreto 333 de 1992.

Si, como es sabido, al ciudadano común no le es permitido alegar su propia culpa para eximirse de responsabilidad, ¿puede hacerlo, en cambio, un gobierno, que reconoce sin pudor alguno su omisión grave?

En estas condiciones, de acuerdo con la justicia propia de un Estado Social de Derecho ¿debe premiárselo habilitándolo precisamente para expedir normas que corresponden al Congreso a fin de conjurar una calamidad que

el gobierno ha contribuido en alto grado a desencadenar, actuando en forma que hace recordar a un aprendiz de brujo?

¿Podemos contemplar tranquilamente la aparición de minicrisis parcial o totalmente autogestadas como motivación para acudir a la emergencia sin agraviar la justicia?

5. EL CONGRESO: PARA QUE?

Es bien sabido que los estados de excepción han sido consagrados en la Carta para hacer frente a hechos sobrevinientes que lleguen a adquirir las proporciones de una calamidad pública real o potencial y que no puedan ser afrontados con los instrumentos jurídicos ordinarios. Así lo ha señalado con especial claridad el Magistrado Sarmiento Buitrago en su salvamento de voto en los siguientes términos que considero oportuno reproducir:

“Los hechos enunciados como motivación del estado de emergencia, son crónicos en la economía nacional: décadas de años lleva el gobierno tratando de congelar precios, de mantener el valor real de los salarios, de soportar huelgas de maestros y empleados por falta de pago de salarios; de buscar la estabilidad del precio del café y principalmente de evitar el desequilibrio fiscal y el déficit de tesorería. Es propiamente un estado de normalidad dentro de la anormalidad económica que sufre no solo Colombia sino el mundo entero, incluyendo a los países desarrollados.

La emergencia está instituida para cuando sobrevengan hechos de tal anormalidad que perturben gravemente la misma anormalidad que es propia de la economía nacional” (C.S.J. Sala Plena. Salvamento de voto a la sentencia de octubre 15 de 1974). (Subrayas fuera de texto. G.J. No. 2390-2391, p. 431).

Todo lo cual pone de presente que a dichos estados sólo debe acudir en circunstancias excepcionalmente graves. No en aquellas otras alteraciones propias de una comunidad en la cual el conflicto social encuentra instrumentos de solución acordes con los imperativos de la normalidad y la dignidad humana.

Una interpretación tolerante y laxa de los requisitos de los estados de excepción por parte de esta Corte, bien puede llevar a cualquier gobierno a querer siempre sustituir al Congreso con el fácil expediente de la declaratoria de emergencia.

En efecto, guardadas proporciones, 2160 horas en las que de acuerdo con la Carta el gobierno puede hacer uso anualmente de dichos estados, le permitirían expedir a través de dicho recurso un número de normas igual o superior, tanto en calidad como en cantidad al que el Congreso produce en una legislatura ordinaria. Recuérdese al respecto que en el presente año ya se ha

recurrido a dicho expediente en 2 ocasiones y que en desarrollo de las dos emergencias decretadas con un intervalo menor a dos meses, se han expedido tres decretos.

En estas condiciones el ciudadano común tiene motivos suficientes para preguntarse, preocupado con razón por la destinación de sus impuestos: el Congreso, ¿para qué?

6. LA CORTE CONSTITUCIONAL: PARA QUE?

No habiendo encontrado todavía respuesta satisfactoria a su interrogante, éste mismo ciudadano que creía ingenuamente que la Constitución le había dado en la Corte la más preciada guardiana de sus intereses, encuentra que es ella, paradoja de paradojas, quien le recomienda en su sentencia que:

“19. *El control no puede tornar anodino el instrumento de excepción...* La razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado. (Cfr. p. 23). (Enfasis fuera de texto)

“ ... ”

Entonces, anonadado o próximo ya a la desesperación, sólo le quedará el consuelo de reconocer, en la honrosa compañía de Shakespeare, que lo que resta definitivamente es el silencio.

7. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y LOS ESTADOS DE EXCEPCION

El argumento según el cual la declaratoria del estado de excepción se justifica en el Estado Social de Derecho, en vista de que el ejecutivo, a través de este recurso puede desarrollar mejor sus postulados de compromiso y solidaridad social, carece de validez. En primer lugar razones de este tipo han tenido todos los regímenes que postulan una concentración de poderes; poco importa que la justificación se haga en nombre de la justicia social, de la libertad, de la verdad o de la voluntad general; lo grave no está en la justificación sino en lo justificado, en el mecanismo de excepción; “lo grave -como dice Martín Krielle- no es el derecho de excepción para momentos excepcionales, sino el abuso del derecho de excepción en situaciones normales” (Introducción a la Teoría del Estado; Depalma, 1981, p. 200). Es bien conocida la entronización de las ideas absolutistas mediante la interpretación extensiva de la prerrogativa de excepción (*Auctoritas, non veritas facit legem*) durante el gobierno de los reyes Jacobo I y Carlos I en Inglaterra. También es bien conocido que los orígenes del Constitucionalismo tuvieron lugar en aquella época, una vez el pueblo inglés impuso restricciones y controles a la

posibilidad que tenían los reyes de interpretar las prerrogativas constitucionales.

En segundo lugar, la idea del Estado social de Derecho no debe interpretarse como una muletilla más o menos vacía, como un tópico que en el mejor de los casos se refiere a una especie de solidaridad entre gobernantes y gobernados en aras de una sociedad libre e igualitaria. Si la libertad e igualdad son un propósito cierto en el Estado Social de Derecho, en todo caso ello no se logra a través de la inocente pretensión del entendimiento entre todos los intereses y poderes sino justamente en la aceptación de dichas divergencias para el establecimiento de relaciones basadas en el control y en el respeto de las reglas de juego constitucionales. Por lo demás, suplantarse el control jurídico por el control político del parlamento en la utilización de los estados de excepción, significa, en teoría constitucional, una limitación difícil de aceptar y en la práctica institucional colombiana una ingenuidad difícil de creer.

8. ¿CONTROL MATERIAL POR EL CONGRESO?

La decisión de mayoría confiere un inusitado énfasis al control político que la Constitución otorga al Congreso respecto del decreto que declara un estado de excepción y los que en desarrollo de él se expidan.

En efecto, en ella se sostiene:

“13. Los estados de excepción no pueden desconocer el principio democrático llamado a no decaer ni siquiera en épocas de anormalidad. Si bien bajo los estados de excepción se modifica transitoriamente la técnica de legitimidad que rige en épocas de normalidad, ella se mantiene. En los estados de excepción, primero se adopta la medida que se incorpora en un decreto legislativo y luego, por la vía de los controles político y jurídico (Congreso y Corte Constitucional), se busca el consenso democrático. De ahí que el Congreso potencie su papel de censor y que este órgano de poder se convierta en foro de discusión sobre la actuación del Gobierno”.

“14. En los Estados de Excepción ... la función de control, según la técnica clásica de frenos y contrapesos, le corresponde al Congreso que, de todas maneras, conserva la plenitud de sus atribuciones”.

“21. Entre los varios objetivos a los cuales se endereza el control político que corresponde ejercer al Congreso bajo los Estados de Excepción, cabe destacar el relacionado con el concreto ejercicio de la discrecionalidad del poder presidencial en estas situaciones...”.

“22. El acentuado control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción, cumple una función democrática de contrapeso al poder ampliado que adquiere el Presidente...” (Enfasis fuera del texto).

Se olvida así que el control político difiere sustancialmente por sus fines, efectos y alcance del jurídico, pese a que en el considerando 20 (p. p. 23 y 24) se alude al artículo 215 de la Carta que consigna meridianamente la distinción entre ellos.

En esa forma incurre la sentencia además en grave ingenuidad, pues con imperdonable desconocimiento del acontecer nacional confunde el plano de lo normativo-formal con el de lo fáctico-real, al fundamentar las consideraciones sobre ese tipo de control en el modelo gobierno-oposición como si éste se vivenciara y practicara en nuestro país a un nivel distinto del discurso y el simbolismo políticos. Lo dicho no debe entenderse en desmedro del reconocimiento que me merece el órgano legislativo como piedra angular del escenario democrático.

No puede ignorarse que la dinámica de lo político en un sistema como el colombiano incide significativamente en la realidad del control. Este no pasa de ser una utopía en regímenes como el nuestro que se caracterizan porque el partido victorioso dominante en el ejecutivo es también el mayoritario en el órgano legislativo y en los que los partidos distintos del de gobierno, que por razones ideológicas podrían hacer oposición-control al gobierno, son tan minoritarios que su capacidad real de influir en las decisiones políticas es sensiblemente limitada o en la práctica casi inexistente, a lo cual se agrega como factor debilitador de la capacidad controladora el que además sean parte integrante del gobierno.

El juez no puede ser parte.

9. CRISIS GUBERNAMENTAL, ¿CRISIS SOCIAL?

Desde tiempos remotos las personas que ejercen el poder han despertado la fascinación de los individuos. La expresión más extrema de este sentimiento se encuentra en el absolutismo. Bossuet, por ejemplo, sostenía sin vacilar que todo el Estado se encontraba contenido en el príncipe, y que, en consecuencia, el pueblo quedaba absorbido por éste. (*Politique tirée des propres paroles de l'Écriture Sainte, II, 2-1*). El absolutismo desconoce toda relación de confrontación entre gobernantes y gobernados, y, en consecuencia, identifica toda crisis del Gobierno con una crisis de la sociedad.

Esta fascinación absolutista parece inspirar el fallo de la Corte Constitucional: una crisis gubernamental, ocasionada por el conflicto entre el Estado-patrón y la sociedad-trabajadora, y enmarcada dentro de una política de apertura económica, desencadenó un amenazante descrédito para el go-

biemo que fue interpretado por la Corte como una amenaza de crisis para la sociedad. Basta una mínima información sobre los orígenes modernos del constitucionalismo para reconocer que las relaciones entre gobernantes y gobernados están fundadas en la confrontación y por lo tanto en el control del ejercicio del poder. En consecuencia, una crisis del gobierno no siempre conlleva perjuicios para la sociedad; más aún, en ocasiones existe una especie de derecho ciudadano a que las crisis de los gobiernos conduzcan a la caída de los mismos o por lo menos a su descrédito. El marasmo de la vida institucional colombiana no estará, precisamente, en la dificultad para llevar las crisis institucionales y de gobierno hasta sus últimas consecuencias, impidiendo de esta manera que la solución final provenga de la sociedad civil?

Esta preocupación desmedida por la suerte política de los gobernantes se manifiesta en la argumentación de la Corte al trivializar de tal forma el concepto de gravedad social que el mismo queda reducido a una gravedad gubernamental. La situación era grave y no existían medios de solución; pero no se trataba de una crisis en la sociedad sino de una crisis en el gobierno; de una crisis en la relación entre éste y sus súbditos, ocasionada por la puesta en marcha de una política de restricción de salarios. Permitir que el Presidente de la República haga uso de la declaratoria de excepción constitucional en este tipo de coyunturas es, ni más ni menos, convertir la norma constitucional en una herramienta a disposición de la política. Además, es permitir que la decisión de aplicar la constitución en forma plena, o de aplicarla en la forma restringida que supone el estado de excepción -aunque esté previsto por el derecho- dependa de la buena o mala posición del gobierno frente a la sociedad. Acaso es necesario recordar la historia de los pasados 45 años en Colombia para respaldar esta idea?

10. NORMALIDAD Y ANORMALIDAD

El término normalidad, como el término norma, es ambiguo; con él se puede hacer referencia a una situación sometida a reglas o a una situación desprovista de manifestaciones excepcionales. Una tentación frecuente de los juristas consiste en confundir las dos acepciones y en pensar que siempre que el derecho regula una situación, en sentido jurídico, la normaliza, en sentido sociológico. Esta confusión ha sido favorecida por el positivismo jurídico al desconocer la separación entre legalidad y legitimidad.

La decisión tomada por la Corte Constitucional se vale de esta ambigüedad para minimizar la gravedad de la decisión gubernamental de recurrir al estado de excepción, con el argumento de que al estar previsto por el texto constitucional se trata de una solución jurídica y por lo tanto de una solución legítima o normal. De esta manera, por su origen jurídico, el concepto de régimen de excepción constitucional "se normaliza", se banaliza; así se llega al resultado paradójico de un estado de excepción nada excepcional. Al eli-

minar las fronteras semánticas que separan lo normal de lo anormal se desvanecen las fronteras jurídicas que separan la regla de la excepción a la regla y, en consecuencia, la opción entre lo uno y lo otro queda en manos de la voluntad política y no de la interpretación jurídica. Dicho de otra manera: la norma constitucional que define la excepción se convierte en una norma política que define la regla.

Pero eso no es todo; es bien sabido que el derecho, regula los comportamientos sociales no sólo a través de su capacidad para establecer sanciones, facultades y premios, sino también a través de su capacidad para crear representaciones colectivas acerca de las relaciones lícito/ilícito, legítimo/illegítimo y también normal/anormal. En este sentido, el derecho construye la realidad social a partir de su propia enunciación y fijación del sentido de las relaciones anotadas. De acuerdo con esto y con la decisión de la Corte, no fue suficiente la promulgación de una nueva constitución para que los colombianos pudiésemos disfrutar de los beneficios de una idea de anormalidad constitucional realmente excepcional. Es justamente en este punto en donde se encuentra la divergencia fundamental que me separa de la decisión mayoritaria de la Corte: interpretar con ligereza y complacencia el recurso a los estados de excepción es desconocer la separación cualitativa de tipo axiológico entre la normalidad y la anormalidad, que consiste simple y llanamente en que lo primero es un beneficio y lo segundo un mal necesario. La Corte con su interpretación parece afirmar que el estado de excepción no sólo es un mal necesario para épocas calamitosas, sino también un bien conveniente para tiempos difíciles.

En el momento de clausurar las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente el señor Presidente presentó la Carta de 1991 como un documento llamado a iniciar una nueva era política para Colombia y a demostrar que la nueva democracia que se comprometió a entregarle a sus ciudadanos puede funcionar y que no se trata de una simple utopía ni de un ejercicio académico o de un invento de laboratorio.

Por tanto, es frustrante en alto grado, por decir lo menos, que sea precisamente la Corte, vale decir la guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, la misma que en su primer fallo declare a todos los vientos que las aspiraciones de millones de colombianos a un normal funcionamiento de sus instituciones jurídicas y dentro de los marcos propios de la nueva legalidad, están aún lejanas; que debemos resignarnos todavía a hacer uso de instrumentos que prolongan, reproducen y refuerzan la anormalidad a través de los denominados estados de excepción, defendidos en la sentencia de la cual me aparto con la cobertura de un conceptualismo jurídico aparentemente inocuo.

11. EL TRABAJO: ELEMENTO ESENCIAL DE LA NUEVA LEGITIMIDAD

Debo observar además que -como lo afirmé en la ponencia derrotada- cuando el constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e hizo del trabajo requisito indispensable del Estado, quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar ausente en la construcción de la nueva legalidad.

Así se desprende claramente del texto de la propuesta formulada en la Asamblea Constituyente y acogida finalmente por ella, en el sentido de reconocerle en forma expresa al trabajo en forma expresa al trabajo la categoría del fundamento esencial de la República unitaria.

En dicha propuesta se pone de presente que:

"... se trata de superar, con todas sus consecuencias la concepción que ve en el trabajo únicamente un derecho humano y una obligación individual y social...

"No se trata, como pudiera pensarse con ligereza, de un simple retoque cosmético o terminológico. *Se pretende señalar un rumbo inequívoco y fundamental para la construcción de una nueva legitimidad para la convivencia democrática, que debe nutrir el espíritu de la estructura toda de la nueva carta. En estas condiciones, el trabajo humano se eleva a rango de postulado ético-político necesario para la interpretación de la acción estatal y de los demás derechos y deberes incluidos en la carta así como factor indispensable de integración social*". (Subrayas fuera de texto). (Cfr. Perry Guillermo, Serpa Horacio y Verano Eduardo. El trabajo como valor fundamental. Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia No. 63. Gaceta Constitucional, martes 19 de 1991, p. 2).

Con tales antecedentes, resulta imposible aceptar que las consecuencias de no haberse producido oportunamente un alza de salarios en el sector oficial puedan configurar una calamidad pública de tal naturaleza que amerite un tratamiento jurídico excepcional, como lo es la declaratoria de emergencia.

Muy por el contrario, el Constituyente se propuso incorporar la materia laboral en el preciso marco de lo cotidiano y normal, queriendo con ello significar también que su tratamiento jurídico no ha de adquirir normalmente la naturaleza de lo excepcional o inusual o sobreviniente.

En su afán de contribuir solícitamente a la solución de problemas coyunturales del actual Gobierno, la Corte muestra en esta sentencia una notoria indiferencia ante las necesidades permanentes de la Nación. No de otra manera puede explicarse su reticencia bien notoria a reconocer que siendo hoy el trabajo, por expresa voluntad del constituyente plasmada en el artículo

primero de la Carta, materia prima indispensable para la construcción de la nueva legitimidad, los conflictos laborales no pueden ser relegados a las oscuras tinieblas de la anormalidad acudiendo al cómodo expediente de distinguir ante conflictos simplemente normales o graves perturbaciones. Al proceder así se desconoce claramente la letra y espíritu de la Carta como la voluntad del Constituyente que quiso reconocer al trabajo una preeminencia en el estado social de derecho sólo parangonable con la dignidad humana.

Es claro entonces que por virtud de todo lo anterior, los conflictos laborales, propios de la dinámica obrero-patronal de nuestro sistema económico capitalista, a partir de la vigencia de la Carta de 1991 se ubican exclusivamente en el amplio universo de la normalidad y deben solucionarse mediante instrumentos jurídicos ordinarios, como corresponde a su nueva y privilegiada naturaleza constitucional.

En efecto, las tensiones laborales propias de la relación capital-trabajo, que generalmente aumentan con ocasión de la discusión de los asuntos salariales; el ejercicio de los derechos constitucionales de huelga, reunión y manifestación, y la protesta social, no constituyen más que el acontecer ordinario de un sistema político bajo un Estado Social de Derecho y de democracia participativa. El conflicto cotidiano entre intereses sociales contrapuestos, son ya desde la concepción liberal de Kant en su "Filosofía de la Historia", no solo el fundamento de la existencia de la democracia, sino también el motor de su evolución. Por ello un Estado que tenga como principios rectores la protección de los intereses sociales y la participación, no puede rechazar la concreción de estos como perturbaciones de la normalidad. El conflicto es la normalidad en la democracia. Sólo la presencia de situaciones extraordinarias de enfrentamiento pueden dar lugar a la declaratoria del Estado de Excepción. Pero en tal caso, el correspondiente sería el estado de conmoción interior, si la gravedad de las circunstancias fuera verdaderamente excepcional.

La vigencia del principio de subsidiariedad, contemplado dentro de la normatividad del Estado de conmoción interior, fue extendida por la Corte al caso del Estado de Emergencia. De acuerdo con él, las medidas de excepción sólo pueden emplearse una vez se hayan hecho ineficaces los instrumentos ordinarios del Estado.

La Corte entiende que este requisito se configuró al no existir en su momento un instrumento legal de política salarial, debido a que los términos constitucionales para el tránsito de un proyecto de ley en el Congreso impedían una respuesta oportuna a la perturbación laboral.

No obstante, en el momento en que se expidió el decreto que se refería a la materia de la ley en curso en el Congreso, no se habían agotado aún los instrumentos ordinarios que tenía el Estado para resolver las crisis, en este

caso la actuación de la cabeza de la rama legislativa. Por el contrario, el Congreso adelantaba el trámite ordinario del proyecto cumpliendo las prescripciones de la Constitución, y esta función no podía serle arrebatada por el ejecutivo, máxime cuando éste había sido la causa de que no se hubiere avanzado en el estudio del proyecto, puesto que había presentado su iniciativa sólo unas horas antes del cierre de la anterior legislatura. El Ejecutivo no puede valerse de su contribución directa al atraso en funcionamiento del Estado, para asumir poderes de excepción.

Cuando se confunde lo simplemente insólito con lo sobreviniente; cuando se considera que el control constitucional material no debe ser riguroso sino discreto y que el ejecutivo, regresando a una tesis que se creía afortunadamente superada, sigue poseyendo los mejores elementos de juicio para evaluar la gravedad de los hechos que conducen a la declaratoria de emergencia; cuando la preocupación dominante parece ser, paradójicamente, la de que no pierdan vigencia los estos de excepción; cuando el estado social de derecho es concebido simplemente como una famélica versión de un justicialismo de quinta clase; cuando se pretende ignorar que la Carta de 1991 tiene como destinatario directo un sujeto no sumiso, dotado de conciencia autónoma que toma sus decisiones activa y responsablemente, como dueño que es de su destino, y que no está dispuesto a permutar cualquier eventual prestación que pueda recibir del Estado por sus derechos fundamentales; cuando a lo anterior se agrega una visión de la justicia dominada por el formalismo ciego de conceptos celestiales ajenos a la realidad circundante; entonces hay motivos para creer que estamos engendrando una irreparable frustración en el complejo y dilatado proceso de reconciliar a los colombianos con la eficacia de su nuevo ordenamiento.

Las dolorosas experiencias de los últimos 45 años y el proceso que condujo a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente y a la expedición de la Carta de 1991, son títulos suficientes para que los colombianos podamos acceder sin escamoteos o dilaciones, al ignorado reino de la normalidad real. Por eso era necesario que desde el primer fallo de esta Corte Constitucional, la excepción no se convirtiera en la regla. La historia enseña que una falta acarrea otra. *Abyssus abyssum invocat.*

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado

SENTENCIA No. C-415
de septiembre 30 de 1993

Ref.: Expediente No. R.E.-050

Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 1495 del 3 de agosto de 1993, "Por el cual se expiden normas sobre concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas".

Magistrado Ponente: DR. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los treinta (30) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

Revisa la Corte el Decreto Legislativo número 1495 del 3 de agosto de 1993, "Por el cual se expiden normas sobre concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas", expedido por el Presidente de la República en desarrollo de los decretos 1793 de 1992 y 829 de 1993, mediante los cuales se declaró y prorrogó, respectivamente, el Estado de Conmoción Interior.

El ordenamiento mencionado fue enviado por la Secretaría General de la Presidencia de la República el día siguiente al de su expedición y de inmediato fue sometido al trámite ordenado por el Decreto 2067 de 1991.

Una vez rendido el concepto fiscal y cumplidos los requisitos del caso, procede la Corte a fallar de fondo.

I. TEXTO

El texto del decreto en revisión es el siguiente:

DECRETO NUMERO 1495
(de 3 de agosto de 1993)

Por el cual se expiden normas sobre concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

Que mediante Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992, el Gobierno Nacional declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional, fundado entre otras en la siguiente consideración:

"Que en las últimas semanas la situación de orden público en el país que venía perturbada de tiempo atrás se ha agravado significativamente en razón de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada"

Que de conformidad con el artículo 213 de la Constitución Política en virtud de la declaratoria de conmoción interior el Gobierno tiene las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de perturbación e impedir la extensión de sus efectos, y por ello para restablecer la convivencia ciudadana.

Que con tal finalidad, y dado el aumento significativo del número de personas que voluntariamente han abandonado los grupos subversivos el Gobierno Nacional, mediante Decreto 445 de 1993 adoptó algunos mecanismos que facilitan su sometimiento a la justicia, particularmente la concesión de beneficios de que trataba el Decreto 264 de 1993.

Que el Decreto 445 citado fue declarado exequible por la H. Corte Constitucional, salvo los apartes contenidos en los artículos 1o. y 3o. que hacían referencia a los beneficios consagrados en el Decreto 264, habida cuenta de que este último fue declarado inexecutable mediante sentencia del 3 de mayo de 1993.

Que en la sentencia mencionada se señaló que la delincuencia política puede ser objeto de un tratamiento distinto del otorgado a la delincuencia común.

Que por lo anterior y con fin de incrementar la eficacia de la administración de justicia, es conveniente dotarla de instrumentos que tomando en cuenta la naturaleza especial de los delitos políticos, permitan prevenir la comisión de hechos punibles, desarticular organizaciones guerrilleras y facilitar la obtención de pruebas para establecer la responsabilidad penal a que haya lugar.

DECRETA:

Artículo 1o. Quienes abandonen voluntariamente sus actividades como miembros de organizaciones subversivas y se entreguen a las autoridades de la República, podrán tener derecho a los beneficios que se señalan a continuación, en relación con los delitos de rebelión, sedición, asonada y, los conexos con éstos, cuando presten colaboración a la justicia en los términos de este Decreto:

a. Libertad provisional que se tramitará y decidirá de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Penal.

b. Condena de ejecución condicional. Para la concesión de tal beneficio sólo se tendrá en cuenta el grado de colaboración con la justicia.

c. Detención domiciliaria cuando la pena mínima no exceda de ocho años de prisión.

d. Exclusión o concesión de causales específicas de agravación o de atenuación punitiva, siempre que los medios probatorios en que se basan ofrezcan dudas sobre su existencia.

e. Disminución de hasta las dos terceras (2/3) partes de la pena, de acuerdo con el grado de colaboración, circunstancia que evaluará la autoridad judicial competente.

f. Aumento de rebaja de pena por estudio, trabajo o enseñanza, así: a los detenidos preventivamente y a los sentenciados, se les abonará un día de reclusión por cada día de trabajo, estudio o enseñanza.

Se computará como un día de trabajo o estudio la dedicación a tales actividades durante seis horas, así sea en días diferentes. Se tendrá como un día de enseñanza la dedicación a tales actividades en las condiciones previstas en el artículo 531 y 532 del Código de Procedimiento Penal durante dos horas.

Parágrafo 1o.: Los anteriores beneficios pueden ser concurrentes a juicio de la autoridad judicial competente, siempre que no se excluyan por su naturaleza. No obstante lo anterior, dichos beneficios no podrán acumularse con los previstos por otras disposiciones. El beneficiario podrá optar por cualquiera de los regímenes que le sean aplicables.

Parágrafo 2o.: Para efectos de verificar si las personas que solicitan la concesión de beneficios a que se refiere el presente artículo tienen el carácter de miembros de organizaciones subversivas, la autoridad judicial competente

podrá solicitar la información pertinente al Ministerio de Gobierno y a las demás entidades del Estado.

Artículo 2o. Los beneficios previstos en el artículo anterior no podrán extenderse al delito de secuestro, a los demás delitos atroces ni a homicidios cometidos fuera de combate o aprovechándose del estado de indefensión de la víctima.

Artículo 3o. Los beneficios consagrados en el artículo 1o. del presente Decreto se concederán según el grado de colaboración con la justicia, el cual se determinará teniendo en cuenta que la misma haya servido a alguna de las siguientes finalidades:

a. Prevenir la comisión de delitos por parte de las organizaciones guerrilleras o disminuir sus consecuencias.

b. Lograr la desarticulación de las organizaciones guerrilleras o permitir la captura de sus integrantes.

c. Identificar fuentes de financiación de la guerrilla e incautar bienes destinados a su financiación.

d. Conducir al éxito de la investigación, especialmente a la determinación de los autores intelectuales de los delitos, así como obtener pruebas que permitan determinar su responsabilidad.

Parágrafo: Para efectos de determinar la eficacia de la colaboración con la justicia, además de los criterios enunciados en este artículo, la autoridad judicial competente podrá tener en cuenta la entrega de armas, municiones, explosivos y/o pertrechos de guerra por parte de las personas referidas en el artículo primero de este Decreto.

Artículo 4o. En cualquiera de las etapas procesales podrán celebrarse reuniones para determinar la procedencia de los beneficios. Si el proceso se encuentra en etapa instructiva, de dichas reuniones el fiscal elevará un acta que deberá ser sometida a la aprobación del juez competente. En los demás casos, tanto el acuerdo como su aprobación corresponderán al juez competente.

Los beneficios deberán reconocerse mediante providencia motivada, la cual se proferirá dentro de los quince días siguientes al acuerdo. Contra dicha providencia proceden los recursos ordinarios.

Artículo 5o.: En caso de no llegarse a un acuerdo, o de no ser este aprobado por el Juez, cualquier declaración hecha por el sindicato en desarrollo del acuerdo, se tendrá como inexistente y no podrá ser utilizada en su contra.

Artículo 6o.: Si la colaboración con la justicia consiste únicamente en confesión simple, sólo se tendrá en cuenta la disminución punitiva prevista para el efecto en el Código de Procedimiento Penal.

Si además, la persona colabora para los fines previstos en el artículo 2o. de este decreto, la autoridad judicial competente podrá acordar la concesión de cualquiera de los beneficios previstos en el artículo 1o.

Artículo 7o.: Desde el momento en que se entreguen a las autoridades las personas a que se refiere el artículo 1o. podrán, si lo solicitan expresamente, recibir protección especial del Estado con el fin de asegurar su derecho a la vida e integridad física.

De la entrega deberá informarse inmediatamente a la autoridad judicial competente, la cual podrá autorizar la permanencia de tales personas en instalaciones militares, así como también disponer como lugar de reclusión cuarteles militares, siempre que así lo soliciten los beneficiarios de estas medidas.

Cuando dichas personas manifiesten su voluntad de no continuar en una instalación militar, serán trasladadas al centro carcelario que determinen las autoridades competentes.

Artículo 8o.: Las personas a que se refiere el presente decreto podrán beneficiarse, en la medida que lo permita su situación jurídica, de programas de reinserción económica, adoptados por el Gobierno Nacional.

Artículo 9o.: Las entidades públicas estarán obligadas a ejecutar, dentro de la órbita de su respectiva competencia y con cargo a los recursos de sus presupuestos, las tareas que se les asignen en los programas de reinserción.

Artículo 10.: El Comando General de las Fuerzas Militares y los Organismos de Seguridad podrán establecer programas especiales de trabajo que permitan vincular a los reinsertados que así lo soliciten, a las fuerzas Armadas o a los Organismos de Seguridad, cuando estas entidades consideren que los conocimientos y experiencia de dichas personas son útiles para el desarrollo de las funciones de estas instituciones.

Artículo 11. Para efectos de la aplicación de este Decreto, entiéndese por autoridad judicial competente, el fiscal si el proceso se encuentra en etapa de instrucción, o el juez si se encontrare en etapa de juzgamiento.

Artículo 12. El presente Decreto, rige a partir de la fecha de su publicación, deroga el Decreto 445 de 1993 y suspende las disposiciones que le sean contrarias. Su vigencia se extenderá por el tiempo de la conmoción interior, sin perjuicio de que el Gobierno la prorrogue de conformidad con lo previsto por el inciso 3o. del artículo 213 de la Constitución.

Publíquese y Cúmplase

Dado en Santafé de Bogotá, a los 3 días de agosto de 1993.

II. JUSTIFICACION DE CONSTITUCIONALIDAD

Dentro del término de fijación en lista se recibió un escrito presentado personalmente por el Ministro de Justicia y del Derecho, en cuya parte principal se señala:

"En cuanto dice relación al tema de los sujetos acreedores de los beneficios, se deben hacer algunas precisiones relacionadas con normas expedidas con anterioridad al Decreto 1495 de 1993, referentes a soluciones de control de carácter extraordinario.

El Decreto 264 del 5 de febrero de 1993 por el cual se expiden normas sobre concesión de beneficios por colaboración con la justicia, señaló que las personas a quienes se podrían conceder los beneficios, serían aquellas "investigadas, juzgadas o condenadas por delitos de competencia de los jueces regionales".

Dentro del proceso de revisión automática de la citada norma, la Honorable Corte Constitucional manifestó su criterio de compartir los principios orientadores de la política de sometimiento a la justicia del Gobierno Nacional, con miras a la reducción de la criminalidad, a través de sistemas alternativos, diferentes de la represión, por medio de la adopción de medidas tales como la persuasión y el estímulo. Sin embargo, consideró que tales medidas, eran aplicables siempre y cuando se cumpliera con algunos presupuestos de orden constitucional, a saber:

- Tratándose del beneficio de exclusión total de la pena, el beneficio solo es aplicable a delincuentes procesados o condenados por delitos políticos.
- Con respecto a los beneficios otorgados con posterioridad a la sentencia condenatoria ejecutoriada no se puede desconocer el principio de la cosa juzgada.
- En lo relacionado con otros beneficios deben respetarse los principios de igualdad y justicia distributiva y conmutativa".

(...)

"Acogiendo el criterio adoptado por la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1495 de 1993, que recoge en un solo cuerpo las disposiciones aplicables sobre beneficios para delincuentes políticos y las normas relativas a los mismos que habían sido acogidas por el Decreto 445

de 1993, tomando en consideración las condiciones y salvedades expresadas en la Sentencia C-207, proferida el 3 de junio de 1993 por esa Honorable Corporación.

Así, en el Decreto 1495 de 1993 se consagraron los siguientes beneficios, cuya concesión - dicho sea de paso - está supeditada a criterios de colaboración con la justicia:

- Libertad provisional.
- Condena de ejecución condicional.
- Detención domiciliaria cuando la pena mínima no exceda de ocho (8) años de prisión.
- Exclusión o concesión de causales específicas de agravación o de atenuación punitiva, siempre que los medios probatorios en que se basan ofrezcan dudas sobre su existencia.
- Disminución de hasta las dos terceras partes de la pena, de acuerdo con el grado de colaboración y aumento de rebaja de pena por estudio, trabajo o enseñanza.
- Aumento de rebaja de pena por estudio, trabajo o enseñanza.

Debe observarse que el otorgamiento del beneficio de exclusión o concesión de causales específicas de agravación o atenuación punitiva, respectivamente, puede otorgarse únicamente cuando los hechos por los cuales el funcionario competente no incrementa la pena o la atenúa, no encuentra sustento en el acervo probatorio, es decir, no se desconoce la prueba válidamente aportada al proceso penal.

De otra parte, el beneficio de disminución punitiva se encuentra dentro del marco constitucional, al consagrarse un máximo de rebaja, con lo cual no es posible el perdón total al delincuente por esta vía.

Igualmente, se establecieron en forma precisa los criterios necesarios para determinar el grado de colaboración con la Justicia, atendida la finalidad de la misma, así como aquellos para establecer su eficacia.

El Decreto 1495 de 1993, ratifica la posibilidad de recibir protección especial del Estado con el fin de asegurar los derechos a la vida y a la integridad física de las personas que se entreguen a las autoridades, como también la de permanecer en instituciones de reclusión militares y de beneficiarse con programas de reinserción económica adoptados por el Gobierno Nacional.

Sobre la exequibilidad del contenido normativo a que se refiere la nueva norma, ya se produjo pronunciamiento favorable, a propósito de la revisión constitucional de los Decretos 264 y 445 de 1993: en relación con la del Dere-

cho (sic) 264, en cuanto reconoce la posibilidad de conceder beneficios por colaboración con la justicia a delincuentes políticos y en relación con la del 445, en cuanto las normas reproducidas en esta ocasión ya fueron objeto de examen constitucional por parte de esa Corporación, en forma favorable, con algunas salvedades que fueron observadas por el Decreto 1495 de 1993".

"(...)

"En lo que respecta a aquél en cuya cabeza radica la potestad de conceder beneficios, el Decreto objeto de revisión se la reconoce a la autoridad jurisdiccional competente, sin perjuicio de que el fiscal intervenga en el proceso de acuerdo sobre los beneficios a conceder, presentando argumentos sobre la validez jurídica y la conveniencia del respectivo acuerdo.

De esta manera se respeta la autonomía del funcionario competente para juzgar, el juez, y se da oportunidad a la Fiscalía General de la Nación, de evaluar el grado de colaboración prestada, habida cuenta de que es ésta institución quien puede sopesar las pruebas dentro de las diferentes investigaciones que se estén adelantando y sobre los cuales recaerá la prueba aportada por el procesado o condenado.

Tal reconocimiento es acorde con la disposición contenida en el artículo 252 de la Carta Política, según la cual "aún durante los Estados de Excepción, el Gobierno no podrá suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento, así como con la contenida en el artículo 214 de la misma, que se refiere a la imposibilidad de interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, durante la vigencia del estado de excepción".

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El Procurador General considera que todo el estatuto sometido a revisión, en cuanto implica el uso de medidas de naturaleza transitoria para la expedición de normas permanentes, es INCONSTITUCIONAL.

Expresa la vista fiscal, entre otras cosas:

"El nuevo estado de excepción, como está consagrado en los artículos 213 y 214 de la nueva Constitución colombiana, es una figura de vigencia transitoria -v.g. excepcional en el tiempo- y llamada, así mismo, a fundar la competencia de decretos legislativos de vigencia igualmente transitoria.

La nueva política criminal y el nuevo derecho penal por ella instrumentado, en cuanto edificados sobre la sustitución del viejo sistema inquisitivo de

raigambre continental-europea por un nuevo sistema acusatorio de origen anglo-sajón, sobre el papel principalísimo de la Fiscalía General de la Nación y sobre la negociación de penas, son en cambio, expresiones de una voluntad de cambio con vocación de permanencia.

Así las cosas, resulta imperativo pensar que el estado de excepción no es, en ningún caso, un instrumento idóneo para producir transformaciones en materia de política criminal y de derecho penal que significan tan claramente un diseño de futuro con pretensiones de larga duración como la política de negociación de penas, en general, y la de negociación de penas por dilación, en particular. Ello debe ser, más bien, al tenor del nuevo espíritu y normativa constitucionales tarea del Congreso, quien como legislador ordinario y sujeto primordial de la política criminal está llamado a definir la institucionalidad jurídico-penal en el largo plazo.

"(...)

"La rebaja de penas por delación, por lo menos en el diseño que hasta ahora se ha desarrollado entre nosotros, es contraria a las ideas fundantes de la igualdad y de la justicia, consagradas la primera como derecho fundamental y la segunda como principio fundante del Estado en los artículos 13 y 2 de la nueva Constitución.

En la medida en que el principio de igualdad habita en el corazón de la idea de la Justicia, la injusticia penológica que se deriva de un extremo eficientísimo se expresa, así mismo, como violación del principio de igualdad, en la medida en que conduce a que sean precisamente los más peligrosos criminales quienes se hagan acreedores a las penas más bajas, en tanto que el pequeño delincuente, el cargaladrillos de las organizaciones guerrilleras -y de las organizaciones criminales, en general- resulta sometido a penas comparativamente muy altas.

En punto a la aplicación del sistema de rebaja de penas por delación al delito político, no está por demás recordar cómo la historia de la penalización del mismo ha estado caracterizada, entre nosotros, por una clara tendencia -acorde con el sentido de la Justicia- a castigar más duramente a los cabecillas de la rebelión que a los simples peones de brega. Hoy, la sustitución de la Justicia por la eficiencia como criterio dominante de la dosimetría penal nos obliga a invertir el sentido de esa honorable tradición.

"...el modelo de la rebaja de penas por delación sólo puede operar plenamente si se escalan los topes penales, de manera que se generen espacios amplios para la negociación. Sucede, sin embargo, que con ello, se pone en marcha una tendencia general hacia el escalamiento -normativo y efectivo- de las penas, que encuentra su primer destinatario en el no colaborador.

Cuanto más colaboradores haya, tanto mayor será la tendencia silenciosa hacia la estigmatización del que no colabora, y tanto mayor, en último término, la presión indebida hacia la confesión, lo cual puede resultar, de hecho, contrario a los dictados del artículo 33 de la Carta Fundamental, en cuanto prohíbe que las personas puedan ser obligadas a declarar contra sí mismas o contra sus familiares cercanos".

"El artículo 3º del Decreto 1495, mediante el cual se definen los criterios para establecer la eficacia de la colaboración y en último término la dosimetría de la pena, es, en su versión actual, contrario al principio de igualdad (artículo 13 de la Constitución), en la medida en que da un tratamiento privilegiado a los cabecillas, vale decir, a los peores delincuentes, en detrimento de los guerrilleros rasos".

"...en la medida en que las nociones de la justicia distributiva y la justicia conmutativa están atravesadas por la idea de igualdad, el artículo 3º *sub-examine* resulta contrario también a los dictados del artículo 2º de la Constitución, en cuanto consagra como uno de los fines esenciales del Estado la construcción de un 'orden justo'".

(...)

"Una redacción menos elitista -v.g. menos efficientista- y más democrática habría de contribuir enormemente a la restauración del principio de igualdad, y lo que es tanto o más importante, a garantizar la plena vigencia del "Estado de Derecho", a través de la restauración del principio de legalidad, en punto a la aplicación más incondicional de las normas penales sustantivas y a la persecución más igualitaria de los delitos por parte de la Fiscalía".

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Puesto que se trata de un decreto legislativo, expedido por el Presidente en ejercicio de las atribuciones propias del Estado de Conmoción Interior, esta Corte es competente para resolver en definitiva sobre su exequibilidad, según lo dispuesto en los artículos 214-6 y 241-7 de la Constitución Política.

Aspectos formales

El Decreto que se revisa está firmado por el Presidente de la República, trece de los ministros y el Viceministro de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Desarrollo Económico.

Asimismo, fue expedido dentro del tiempo de vigencia del Estado de Conmoción Interior y en su artículo 12 señala que su vigencia se extenderá por el tiempo de la conmoción interior, sin perjuicio de que el Gobierno decida prorrogar las medidas adoptadas según lo previsto en el inciso 3º del artículo 213 constitucional.

Se cumplen, pues, las exigencias de índole formal contempladas en la Constitución.

Aspecto material

1. Cosa juzgada constitucional

Debe advertirse que la mayoría de las disposiciones que integran el estatuto sometido a examen hacían parte del Decreto Legislativo 445 del 8 de marzo de 1993, hallado exequible por esta Corte en sus aspectos fundamentales (Sentencia C-207 del 3 de junio de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

El mencionado ordenamiento -ahora derogado en forma expresa y sustituido por el Decreto de cuyo análisis se ocupa la Corte- estaba enderezado, como el 1495, a establecer normas sobre concesión de beneficios a quienes abandonaran voluntariamente las organizaciones subversivas, pero al plasmar el contenido de tales beneficios, remitía a la normatividad integrante del Decreto Legislativo 264 de 1993. Este último había sido declarado inexecutable por la Corte en su totalidad (Sentencia C-171 del 3 de mayo de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), así que en la Sentencia C-207 de 1993 hubo de expresarse:

"Esta Corte declaró la inexecutable integral del D. 264 de 1993 (Sentencia C-171 del 3 de mayo de 1993). Por lo tanto, la referencia que en la norma se hace al citado Decreto se declarará inexecutable en razón del primado de la cosa juzgada constitucional (C.P. art. 243) y la Corte, a este respecto, se estará a lo resuelto en aquella sentencia".

No obstante, a renglón seguido se previno:

"En todo caso, juzga oportuno la Corporación reiterar que el tratamiento de la delincuencia política puede ser distinto del dispensado a la delincuencia común y que, como se advirtió en la sentencia citada, algunos beneficios allí contemplados pueden otorgarse a los miembros de las organizaciones subversivas por el legislador dentro de una política criminal de colaboración con la justicia, siempre que se tomen en consideración las condiciones y salvaduras expresadas y se cumplan los trámites y exigencias consagrados en la Carta".

Así las cosas, en virtud de la declaratoria de inconstitucionalidad parcial del Decreto Legislativo 445, varios de los beneficios que otorgaba a quienes abandonaran voluntariamente las organizaciones subversivas resultaban inaplicables no porque la Corte Constitucional las hubiera estimado materialmente inexecutable en relación con la delincuencia política sino por la remisión que se hacía en dicho estatuto al Decreto 264.

Ahora bien, esta Corporación afirmó en su Sentencia C-171 del 3 de mayo de 1993:

"La Constitución distingue los delitos políticos de los delitos comunes para efectos de acordar a los primeros un tratamiento más benévolo con lo cual mantiene una tradición democrática de estirpe humanitaria, pero en ningún caso autoriza al legislador, ya sea ordinario o de emergencia, para establecer por vía general un tratamiento más benigno para cierto tipo de delitos comunes, con exclusión de otros".

De los expuestos antecedentes fluye con entera claridad que varias de las medidas adoptadas mediante el Decreto 445 de 1993, reproducidas ahora en el Decreto 1495 que se revisa, fueron halladas executable, pues se las analizó en sí mismas, es decir, se confrontó su materia con la Constitución, en cuanto estaban despojadas de toda referencia o remisión a disposiciones antes halladas inexecutable. Respecto de tales normas no cabe duda de que, desde el punto de vista material, ha operado la *cosa juzgada constitucional* (artículo 243 C.N.) y por tanto resulta inoficioso e improcedente que la Corte vuelva sobre ellas, por lo cual, en lo que concierne a su revisión, habrá de estarse a lo ya resuelto.

En cambio, aquellas disposiciones del Decreto 445 de 1993 que fueron declaradas inexecutable por la exclusiva razón de la referencia hecha al Decreto 264, a su vez declarado inconstitucional, pero no por su contenido intrínseco, no han sido objeto del examen material que a esta Corte corresponde. En consecuencia, los beneficios correspondientes habrán de ser puestos a prueba frente a la Constitución ya no desde la perspectiva del delito común, lo cual se hizo en la Sentencia C-171 del 3 de mayo, sino en relación con los delitos políticos. Al respecto no ha obrado la *cosa juzgada constitucional*, como puede concluirse fácilmente del análisis que precede.

2. Conexidad

Uno de los elementos primordiales dentro del conjunto que debe examinar la Corte para definir si los decretos dictados al amparo de la Constitución Interior se acomodan a la Carta Política consiste en determinar si hay una relación directa, exclusiva y específica entre las causas invocadas por el Ejecutivo al declarar el Estado de excepción y las medidas por él mismo adoptadas con el objeto de conjurar la crisis.

Si se tiene en cuenta la motivación del Decreto 1793 de 1992, mediante el cual fue declarado el Estado de Conmoción Interior, no cabe duda sobre la conexidad entre las medidas que se adoptan por el Gobierno en el Decreto 1495 de 1993 y las causas que generaron la crisis del orden público.

En efecto, se dijo en aquella oportunidad que la perturbación había venido agravándose significativamente "en razón de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada".

Es claro que la concesión de beneficios tales como los permitidos en el ordenamiento que se estudia repercute en la entrega de los delincuentes y, por tanto, en la potencial disminución de los ilícitos cometidos por la guerrilla.

Al estudiar la constitucionalidad del Decreto 445 de 1993, esta Corte consideró:

"Las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 445 de 1993, consagran beneficios de diverso tipo para los miembros de las organizaciones subversivas que las abandonen voluntariamente. Es evidente que tales estímulos pueden incidir significativamente en la tasa de desertión de las mencionadas organizaciones, lo cual indudablemente contribuye al paulatino desmantelamiento de uno de los principales agentes de violencia y perturbación del orden público". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-207 de junio 3 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

3. Los beneficios

El artículo 1º del estatuto en revisión se limita a estatuir que mediante él se conceden beneficios a los miembros de organizaciones subversivas que abandonen voluntariamente sus actividades y se entreguen a las autoridades de la República. El objeto de la norma es sustancialmente el mismo del artículo 1º del Decreto Legislativo 445 de 1993 aunque, a diferencia de éste, enuncia directamente los beneficios que se otorgan, en vez de remitir a los que preveía el Decreto 264 del mismo año.

Ningún motivo de inconstitucionalidad encuentra esta Corte en la concesión de los beneficios de que se trata, pues aquí son aplicables las consideraciones de la Corporación en sus sentencias del 3 de mayo y el 3 de junio del presente año, en lo relativo a la importante diferencia que media entre los delitos políticos y los comunes.

Por otra parte, con la consagración de las mencionadas posibilidades no se están suprimiendo ni alterando las funciones básicas de acusación y juzgamiento (artículo 252 C.N.), como sí acontecía en el caso del Decreto 264, hallado inexecutable por la Corte, ya que en esta ocasión advierte el artículo 4º en examen que la decisión sobre la procedencia de los beneficios -la cual

corresponde a su juzgamiento y no a la instrucción del proceso- se atribuye de modo exclusivo al juez competente, tanto si resultan de reuniones efectuadas durante la etapa investigativa como si se definen dentro del juicio. Allí mismo se agrega que los beneficios deberán reconocerse mediante providencia motivada contra la cual proceden los recursos ordinarios. También se ha librado a la determinación del juez lo concerniente a la procedencia de beneficios concurrentes (Parágrafo 1º del artículo 1º), siempre y cuando no se excluyan por su misma naturaleza y no se acumulen a beneficios concedidos por otras disposiciones.

Ahora bien, para que en verdad no resulten modificadas las funciones básicas de investigación y juzgamiento, siendo claro que a la Fiscalía no corresponden las segundas, deberá declararse inexecutable el artículo 11 del decreto *sub-examine*, a cuyo tenor, para efectos de la aplicación del decreto, "entiéndese por autoridad judicial competente el Fiscal, si el proceso se encuentra en etapa de instrucción, o el juez si se encontrase en etapa de juzgamiento".

Este artículo no distingue entre aquello que es propio del Fiscal - investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores (artículo 250 C.N.)- y lo que toca al juez -definir con fuerza de verdad legal el Derecho aplicable al caso concreto-, dando a entender -interpretada sistemáticamente la norma con los demás preceptos integrantes del Decreto- que ambos tienen autorización para adoptar todas las decisiones atribuidas por él a la autoridad judicial competente, entre ellas las que están constitucionalmente reservadas al juez, como el reconocimiento y la acumulación de beneficios, o la relación entre éstos y el grado de colaboración con la justicia. Viola, entonces, el artículo 252 de la Constitución Política y excede, por tanto, las atribuciones del Presidente de la República durante el Estado de Comoción Interior (art. 213 *Ibidem*).

La materia misma de los beneficios otorgados -libertad provisional; condena de ejecución condicional; detención domiciliaria; exclusión o concesión de causales específicas de agravación o de atenuación punitiva, según el caso; disminución de la pena y mayor rebaja en la misma por trabajo, estudio o enseñanza- encaja dentro de las atribuciones del legislador, bien sea el ordinario o el extraordinario, razón por la cual no existe tampoco en este aspecto motivo alguno de Inconstitucionalidad.

En efecto, puede el Gobierno, en ejercicio de las atribuciones propias del Estado de Comoción Interior conceder esta clase de beneficios como medida excepcional encaminada a conjurar la crisis de orden público. Se trata de un tema propio de la función legislativa considerada en su sentido material, no de una atribución exclusiva del Congreso y, por otra parte, ningún obstáculo de índole constitucional existe para que esa legislación sea transitoria, como aquí acontece.

El Parágrafo 2º del precepto que se revisa establece que, para efectos de verificar si las personas que solicitan la concesión de beneficios tienen el carácter de miembros de las organizaciones subversivas, la autoridad judicial competente podrá solicitar la información pertinente al Ministerio de Gobierno y demás entidades del Estado. Disposición perfectamente natural, por cuanto la guarda y restablecimiento del orden público corresponden a la Rama Ejecutiva y es ésta, por tanto, la que por regla general dispone de las informaciones requeridas.

Nótese, además, que es facultativo del juez pedir o no dichos datos al Gobierno, ya que puede no necesitarlos por disponer la propia Rama Judicial de antecedentes basados en procesos ya iniciados.

4. Delitos no conexos con los políticos

El artículo 2º objeto de examen dispone que los beneficios previstos en el artículo anterior no podrán extenderse al delito de secuestro, a los demás delitos atroces ni a homicidios cometidos fuera de combate o aprovechándose del estado de indefensión de la víctima.

Esta norma resulta consecuente con la filosofía misma del decreto, que consiste en obtener -por la vía del beneficio- la reinserción de delincuentes *políticos* a la vida civil. Dentro de su preceptiva están incluidos los delitos comunes conexos con el delito político, a menos que se trate de los indicados en el mencionado artículo.

La distinción que hace la regla en comento asegura la constitucionalidad de la estructura principal del Decreto, pues elimina la posibilidad de que, al no distinguir, pudiese cobijar hechos punibles no susceptibles de ningún trato especial y, por el contrario, merecedores del repudio colectivo y de una más rigurosa sanción. Si así aconteciera, se tendrían motivos, ya invocados por la Corte a propósito de su estudio sobre el Decreto 264 de 1993, que condujeran a la declaratoria de inexecutable de los beneficios concedidos.

En efecto, de no excluirse los delitos mencionados por el artículo 2º, se estaría rompiendo el principio de igualdad (artículo 13 C.N.), puesto que se trataría de manera más benévola y complaciente a los autores de crímenes de lesa humanidad por el solo hecho de pertenecer a la guerrilla, lo cual no es admisible ni tiene justificación alguna ni en la Carta Política ni en los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Debe recordarse que el artículo 30 Transitorio de la Constitución cuando autorizó al Gobierno Nacional para conceder indultos o amnistías por delitos cometidos con anterioridad a la promulgación del Acto Constituyente, inclu-

yó tanto los políticos como los comunes, pero advirtió, como lo hace ahora el precepto en revisión, que los beneficios no podrían extenderse a delitos atroces ni a homicidios cometidos fuera de combate o aprovechándose del estado de indefensión de la víctima.

5. Otras normas

No resulta violada la Constitución por el decreto que se examina cuando éste dispone que los beneficios se concederán según el grado de colaboración con la justicia (artículos 3º y 6º), toda vez que precisamente es ésta la razón justificativa de aquellos. Además, en la perspectiva teleológica de las normas en revisión -que no corresponde a nada distinto de la confrontación de la crisis de orden público- en modo alguno se desconoce la Carta Política y, por el contrario, se la desarrolla al establecer una relación entre el beneficio que se concede y el resultado que se obtiene en lo que atañe al control de la perturbación.

El artículo 6º dispone adicionalmente que si la colaboración con la justicia consiste en confesión simple, sólo se tendrá en cuenta la disminución punitiva (C. de P. Penal) y que si la persona colabora en el esclarecimiento de los delitos que no se consideran políticos (artículo 2º del Decreto), podrá concederse cualquiera de los beneficios.

Esta norma es constitucional, pues se limita a regular el alcance de los beneficios que pueden conferirse, a fin de dar claridad al proceso definiendo a qué puede aspirar quien se acoja a ellos.

El artículo 5º examinado, dispone que, en caso de no llegarse a un acuerdo, o de no ser éste aprobado por el juez, cualquier declaración hecha por el sindicado se tendrá como inexistente y no podrá ser utilizada en su contra.

Característica esencial de la confesión es la de ser libre y espontánea y evidentemente perdería esas cualidades si, una vez obtenida por el Estado gracias al halago de unos posibles beneficios que finalmente no se concretan, pudiera ser usada en contra del reo.

Por tanto, mal puede entenderse inconstitucional una disposición que preserve esa espontaneidad y que asegure a quienes eventualmente resulten favorecidos con el Decreto que su declaración no se aprovechará para obtener una autoincriminación.

Recuérdese que la Constitución consagra una garantía según la cual nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo.

Obsérvese, además, que la confesión llevada ante los estrados judiciales en eventos como los que prevé la norma en revisión se produce por causa y con motivo de la aplicación del Decreto, no por el libre deseo de la persona alzada en armas que desea reincorporarse a la vida civil sobre la base de unos beneficios.

Ninguna censura merece el artículo 8º, relativo a la posibilidad que tendrá el favorecido de acogerse a los programas de reinserción económica adoptados por el Gobierno, desde luego en la medida en que lo permita su situación jurídica.

El artículo 12 establece la vigencia temporal del Decreto, la suspensión de las normas legales contrarias y la derogatoria del Decreto 445 de 1993, cuya sustancia quedó incorporada en el nuevo ordenamiento. Será declarado exequible.

Como se ha advertido en las consideraciones preliminares, la Corte ordenará estarse a lo resuelto sobre la constitucionalidad de los artículos 3º (Parágrafo), 7º, 9º y 10º, cuyo contenido hacía parte del Decreto 445 de 1993 y fue hallado exequible según Sentencia C-207 del 3 de junio de 1993.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtido el trámite que contempla el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Decláranse EXEQUIBLES los artículos 1º, 2º, 3º -salvo el parágrafo-, 4º, 5º, 6º, 8º y 12º del Decreto Legislativo 1495 del 3 de agosto de 1993, "Por el cual se expiden normas sobre concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas".

Segundo.- Declárase INEXEQUIBLE el artículo 11 del mismo Decreto.

Tercero.- En lo relacionado con la constitucionalidad del Parágrafo del artículo 3º y de los artículos 7º, 9º y 10º del Decreto 1495 de 1993, ESTESE A LO RESUELTO por la Corte Constitucional en Sentencia C-207 del 3 de junio de 1993, mediante la cual se declararon exequibles varios artículos con idéntico contenido sustancial.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA,
Secretario General (E)

SENTENCIA No. C-300

de julio 1 de 1994

Ref.: Expediente R.E. 054

Revisión Constitucional del Decreto N° 874 de 1994 "Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior".

Magistrado Ponente: DR. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Aprobado por Acta N° 38

Santa Fe de Bogotá D.C., Julio primero (1) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

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 revisión constitucional del Decreto 874 de 1994 "Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior".

ANTECEDENTES

I. De la revisión Constitucional

El día 1 de mayo de 1994, el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros, decretó el Estado de Conmoción Interior, de que trata el artículo 213 de la Constitución Política.

En acatamiento a lo dispuesto en el párrafo del artículo 215 C.P., el Gobierno Nacional, por intermedio del Secretario General de la Presidencia de la República, remitió a la Corte Constitucional, al día siguiente a su expedición, el Decreto 874 de 1994, para efectos de su revisión constitucional.

II. Texto del decreto objeto de revisión

"Decreto N° 874"

1 de mayo de 1994

Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO:

Que con el fin de hacer frente a los múltiples fenómenos de violencia y criminalidad, la sociedad colombiana ha venido realizando numerosos esfuerzos para lograr el fortalecimiento institucional de la administración de justicia, así como la debida protección de los derechos constitucionales de las personas.

Que como consecuencia de estos esfuerzos la Constitución creó la Fiscalía General de la Nación y dispuso el tránsito de un sistema procesal con tendencia inquisitiva a uno con tendencia acusatoria.

Que la Constitución Política consagró una amplia Carta de Derechos que han venido siendo desarrollados tanto a través de leyes expedidas por el Congreso de la República, como de sentencias de la H. Corte Constitucional.

Que la creación de la Fiscalía General de la Nación, la adopción del sistema acusatorio, la reforma del Código de Procedimiento Penal y el desarrollo de los derechos fundamentales previstos en la Carta Política implica un complejo proceso de transición durante el cual se pueden producir desajustes importantes hasta lograr el cumplimiento de los fines que se han buscado con tales instrumentos.

Que tal como lo expresó la H. Corte Constitucional en sentencia C-556 de 1992:

"La República de Colombia viene ensayando distintas reformas a su aparato judicial, con el fin de hacerlo más eficiente, o dicho de otra

manera, de lograr el viejo anhelo de una pronta y cumplida justicia. Una realidad compleja, que no es del caso analizar aquí, ha traído como resultado una congestión no sólo de los Despachos Judiciales, que aplican la legislación Penal Ordinaria, sino también, los que aplican la legislación penal especial, es decir, los jueces regionales y el Tribunal Nacional"

....

"Las formulaciones constitucionales presentan anhelos que debe realizar la Sociedad colombiana en muchos puntos, que aun requieren grandes esfuerzos de todas las personas y del Estado para convertirlos en una realidad cotidiana, un aparato judicial fuerte y eficiente, con los recursos necesarios para someter a la delincuencia al imperio de la ley, y evitar que los inocentes sean injustamente conducidos procesalmente. Este es uno de los anhelos de mejoramiento en la actual Carta Política, que se ve traicionado en buena parte, por una delincuencia dispuesta no sólo a subvertir el orden público, sino de manera específica a impedir la recta aplicación de la ley".

Que al desarrollar la Carta Política se ha precisado el alcance de la garantía del debido proceso, en particular en lo que se refiere al derecho de ser juzgado sin dilaciones injustificadas y al derecho a la libertad individual, lo cual ha modificado de manera radical la tradición jurídica colombiana, en especial, en lo que se refiere a los términos para el cierre de las investigaciones penales y para mantener privada de la libertad de manera preventiva, durante la instrucción o el juzgamiento, a una persona sindicada de la comisión de delitos de competencia de los jueces regionales.

Que en el inmediato pasado, tan sólo hace pocos años, varios miles de ciudadanos permanecían indefinidamente detenidos preventivamente. Dicha situación se modificó sustancialmente por la Ley 81 de 1993 con el propósito de asegurar, de acuerdo con la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, el respeto de los derechos fundamentales de las personas investigadas, estableciendo plazos para la investigación previa, la instrucción y para mantener privada preventivamente a una persona de su libertad. Los plazos previstos en la Ley 81 de 1993 finalmente fueron mas breves que los originalmente previstos en el proyecto presentado por el Gobierno Nacional y la Fiscalía General de la Nación.

Que en comunicación del 30 de abril del presente año el señor Fiscal General de la Nación señaló que:

"el vencimiento de los términos de instrucción y juzgamiento a sucederse el próximo dos de mayo permitiría la excarcelación del

número de personas citadas en el anexo, las que han sido detenidas como sindicadas de hechos punibles de secuestro, terrorismo, narcotráfico, extorsión y porte ilegal de armas de uso privativo de las Fuerzas Militares, rebelión y sedición entre otros.

"La Fiscalía considera que el regreso a la libertad de personas sindicadas de la comisión de delitos de tan alta gravedad, sin haber tenido la justicia, en parte por las deficiencias anotadas, y por otra por la complejidad en la determinación de las circunstancias del hecho en que se realizaron los actos delincuenciales, atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, pero deja, en todo caso la evaluación de la situación concreta al Gobierno Nacional, al que la Constitución le defiere la obligación de preservar el orden público".

Que según la información remitida por la Fiscalía General podrían obtener su libertad el dos de mayo por no haberse podido calificar los respectivos procesos, 724 personas que se encuentran vinculadas a procesos por narcotráfico, secuestro, terrorismo, extorsión y porte ilegal de armas de uso privativo de las Fuerzas Militares, rebelión y sedición entre otros. Igualmente quedarían en libertad 140 personas que están siendo juzgadas por jueces regionales y el Tribunal Nacional por la misma clase de delitos.

Que de acuerdo con lo señalado por el señor Fiscal General de la Nación en la misiva mencionada, esa institución "dio las instrucciones necesarias y en la inmensa mayoría de los casos los Fiscales tomaron las previsiones indispensables para cumplir con el perentorio término de instrucción de los sumarios a su cargo...". En efecto, de acuerdo con las cifras suministradas por la Fiscalía General de la Nación en los últimos seis meses se profririeron mas del 53% del total de resoluciones de cierre de investigaciones dictadas por la Fiscalía General a partir de su creación.

Que a pesar del esfuerzo y previsiones de la Fiscalía, por diversas causas resultó imposible calificar un importante número de procesos de competencia de los jueces regionales, con lo que al decir del señor Fiscal, se "ha demostrado *en la práctica* que el término de instrucción y consecencialmente el de libertad provisional por falta de calificación, es demasiado reducido y resultan a veces estériles los esfuerzos que la Fiscalía ha realizado para lograr la pronta calificación de las mismas".

Que desde el mes de noviembre de 1993 se ha presentado un aumento significativo en el número de investigaciones que adelanta la Fiscalía General de la Nación. Dicho aumento en los meses de noviembre de 1993 y enero de 1994, particularmente originado en operaciones del bloque de búsqueda y de la Fiscalía frente a las organizaciones criminales del narcotráfico, excede en

mucho los registros históricos de carga laboral de la rama judicial en materia penal, lo cual ha impedido a la Fiscalía cerrar las investigaciones dentro de los términos previstos en la citada Ley 81 de 1993.

Que se hace necesario tomar medidas conducentes a evitar que se vea en-trabada la acción de la Fiscalía General de la Nación dirigida concluir (sic) las investigaciones en curso, a través de la indebida utilización de situaciones como las que señala el Fiscal General en su comunicación, esto es: "solicitud de aplicación de los artículos 37 y 37A del C.P.P., para después desistir de las mismas o impedir la realización de un acuerdo, o solicitar aplazamiento de las diligencias formales; recursos ordinarios contra las medidas de aseguramiento y resueltos estos, sucesivas peticiones de revocatoria de las mismas medidas; acciones de tutela; controles de legalidad; extensas solicitudes de pruebas en el preciso instante del cierre o durante la ejecutoria de éste; la falta de defensores públicos; la negativa de algunos sindicados a aceptar la designación de defensores de oficio, entre otras causas."

Que tal como lo señaló la H. Corte Constitucional:

"La nueva Constitución Política con una consagración extensa de los mismos aviva el sentimiento de inadecuado juzgamiento de buen número de sindicados, sobre todo en lo que hace relación a la celeridad en los procesos; igualmente, y es lo más grave, incentiva el agenciamiento profesional inescrupuloso, que busca ante las dificultades de la justicia originadas en recursos y maniobras de la delincuencia, aprovecharse de ellas, a fin de obtener la impunidad de personas, cuya capacidad de daño social, no es motivo de discusión. Los derechos fundamentales no pueden ser convertidos, por cuanto sería una conclusión interpretativa al absurdo, en medios para obtener la impunidad". (Sentencia C-556 de 1992)

Que con el fin de hacer frente a los más graves hechos que afectaban el orden social y causaban grave perturbación del orden público, se creó la antigua jurisdicción de orden público, que actualmente corresponde a los jueces regionales y al Tribunal Nacional, con el fin de fortalecer la administración de justicia y evitar la impunidad.

Que el eficaz funcionamiento de la justicia en los delitos de competencia de los jueces regionales y el Tribunal Nacional es esencial para preservar la paz pública, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana.

Que el importante número de procesos en los que las circunstancias anteriores han impedido la calificación en el término establecido, comporta una situación imprevista derivada de la transición institucional y legal, que generan inseguridad social, intranquilidad pública, desconfianza en la adminis-

tración de justicia y robustecimiento de las organizaciones criminales y guerrilleras, empeñadas en alterar el orden público y desestabilizar las Instituciones del Estado.

Que igualmente es necesario adoptar medidas en relación con los jueces regionales y el Tribunal Nacional, por cuanto el gran número de procesos en los cuales la Fiscalía ha proferido y profiera resolución de acusación deben ser rápidamente juzgados por dichas autoridades preservando el interés público y los derechos de los ciudadanos.

Que por lo anterior y sin menoscabo del desarrollo que ha tenido el país en materia de garantías a los derechos fundamentales, particularmente en lo que se refiere a la libertad individual y al derecho de los sindicados y procesados a un juicio sin dilaciones injustificadas, es necesario adoptar medidas que impidan que las dificultades que se presentan con ocasión de la puesta en vigencia de las nuevas instituciones, afecten la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, y constituyan un obstáculo para lograr un orden justo.

Que por lo anterior es necesario decretar la emergencia judicial y como consecuencia de la misma, adoptar medidas transitorias en materia administrativa, presupuestal y procesal penal con el fin de asegurar que la rama judicial y en particular la Fiscalía General de la Nación puedan cumplir a cabalidad sus funciones constitucionales en materia penal.

Que de conformidad con el artículo 213 de la Constitución Política corresponde al Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, declarar el Estado de Comoción Interior cuando exista una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

DECRETA

Artículo 1° Declárese el Estado de Comoción Interior en todo el territorio nacional a partir de la vigencia del presente Decreto y hasta las veinticuatro horas del día diez de mayo de 1994.

Artículo 2° El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese y cúmplase

Dado en Santa Fe de Bogotá, D.C., el 1 de mayo de 1994

(Siguen firmas del Señor Presidente de la República, de once ministros y tres viceministros encargados de los respectivos ministerios)

III. DEL TRAMITE

En el auto mediante el cual se asumió el conocimiento de esta revisión se ordenó la práctica de pruebas, las cuales se recibieron en su oportunidad y obran en el expediente.

Así mismo, se dio curso a la intervención ciudadana, se allegó oportunamente el concepto del Procurador y se realizaron las comunicaciones de rigor, en los términos del Decreto 2067 de 1991.

IV. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Señor Procurador General de la Nación solicita se declare la inexequibilidad del Decreto 874 de 1994. Apoya su solicitud en las siguientes consideraciones:

1. El Decreto en cuestión cumple con los requisitos formales exigidos en la Constitución.
2. El análisis de la constitucionalidad material del Decreto 874 de 1994 debe distinguir tres aspectos: a) los hechos que dan lugar a la perturbación *grave* del orden público, b) la presencia de hechos *sobrevinientes*, tanto endógenos como exógenos al aparato estatal y, c) la imposibilidad de conjurar la perturbación mediante el uso de las atribuciones ordinarias de policía.

A. Gravedad de los Hechos

1. El Procurador comparte la idea de que la excarcelación de cerca de 800 detenidos por delitos de competencia de los fiscales y jueces regionales, constituye un hecho grave y "posiblemente una grave perturbación del orden público". Ello, por cuanto "es capaz de generar un sentimiento generalizado de inseguridad y pérdida de credibilidad ciudadana en las instituciones estatales".
2. Le preocupa, manifiesta en su escrito, el análisis normativo que debe acompañar a la estimación objetiva de la "grave situación". Recuerda que el Presidente de la República goza de un amplio margen de apreciación frente a las situaciones que puedan dar lugar a la declaratoria del Estado de Comoción. Teme, en esta ocasión, que el carácter de sindicatos de los posibles beneficiarios de la excarcelación, obre como un señalamiento anticipado de culpabilidad, que "no sólo deja dudas sobre la gravedad del peligro de su eventual excarcelación, sino además la infla hasta convertirla en certeza colectiva de catástrofe"

3. El principio *in dubio pro reo* se materializa en límites temporales a la privación de libertad. En este orden de ideas, el vencimiento de los términos de calificación constituye un triunfo de la presunción de inocencia. De ahí que, antes de calificar de grave la excarcelación, debe obrar un "prejuicio positivo" en favor de los inculpados.

4. Llama la atención sobre la posibilidad de que se efectúen calificaciones apresuradas que propicien, ante la ausencia de suficientes medios de prueba, "un escenario privilegiado para la construcción de chivos expiatorios que puedan conducir al Estado y a la sociedad a una falsa impresión de eficacia del aparato de justicia".

B. Carácter Sobreviniente

1. Los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Comoción tienen una naturaleza endógena que, por sí misma, no conduce a la inconstitucionalidad del decreto objeto de revisión.

2. Las circunstancias que rodean la posibilidad de excarcelación de los detenidos, aunque endógenas, no resisten el calificativo de sobrevinientes. La crisis estructural y endémica que presenta el aparato de justicia desde hace varios años exige otra apreciación de los hechos.

La revisión de la historia legislativa a partir del Decreto 1155 de 1992, mediante el cual se declaró el Estado de Comoción Interior, hasta la Ley 81 de 1993, demuestra que la situación que dio lugar a la declaratoria de la Comoción no es novedosa. Por el contrario, sendos decretos dictados para impedir la salida masiva de detenidos, y el texto del artículo 3 de la Ley 15 de 1992, se sustentaron en argumentos análogos.

3. La recurrente apelación a la "transición constitucional", acusa el Jefe del Ministerio Público, amenaza convertirse en argumento ideológico y postrar, de nuevo, al país ante un "Estado de Sitio" permanente.

4. Si se admitiera el argumento de la "transición constitucional e institucional", expone, en todo caso no se subsanaría el vicio de inconstitucionalidad por ausencia de hechos sobrevinientes. La transición constitucional prolongada, es un elemento presente de la "nueva normalidad" del aparato de justicia, claramente no sobreviniente.

5. La búsqueda de la verdad, de carácter controversial en un sistema de investigación judicial acusatorio, comporta necesariamente una ampliación en el ejercicio del derecho de defensa. Este aumento en las actividades de defensa tampoco puede calificarse de sobreviniente.

6. Que el Gobierno Nacional se apoye en el incremento de las investigaciones asumidas por la Fiscalía, resulta más apropiado y más cercano a ciertos aspectos que gozan de novedad y puntualidad en el tiempo, consustanciales al concepto de lo sobreviniente. Sin embargo, "oculta el hecho de que los nuevos capturados y detenidos no tienen a su favor vencimientos inmediatos de los términos de instrucción". Además, "en la perspectiva del problema global es de importancia apenas relativa, como para justificar una decisión de tanta trascendencia".

C. Idoneidad de las atribuciones ordinarias de policía

Si se considera que el único verdadero interés de la detención preventiva es asegurar la comparecencia del inculcado a las distintas etapas del proceso, la problemática que surgiría con la excarcelación de los detenidos se centra en la posibilidad de garantizar su presencia cuando ésta se requiera. Dentro de las actividades del Estado, la solución depende de la capacidad de los cuerpos de policía judicial para realizar labores de inteligencia y seguimiento.

"Pero la gran ironía - develadora del manejo cuestionable que se está haciendo de la Conmoción Interior - inherente a la presente circunstancia es que el Estado no cuenta -¿hasta cuándo?- con un aparato de policía judicial suficientemente competente y profesional como para realizar dichas labores de seguimiento y de inteligencia, en general, frente a un número tan crecido de excarcelaciones simultáneas, así que igual podría alegarse dicha incompetencia para motivar una declaratoria de Conmoción Interior".

V. DE LAS PRUEBAS

En el auto mediante el cual se asumió el conocimiento de la revisión del Decreto 874 de 1994, se ordenó la práctica de las siguientes pruebas:

1.- De la Secretaría General de la Presidencia de la República:

a. Informaciones escritas, precisas, pertinentes y completas, relativas a las causas que generaron la declaratoria de Conmoción Interior, la materialización de la perturbación del orden público y sus efectos.

b. Copia de la carta que el 30 de abril de 1994 que envió el Fiscal al Presidente de la República, junto con sus anexos.

c. Copia del informe presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República y su documentación de soporte.

2.- De la Fiscalía General de la Nación, un informe sobre las razones y los hechos concretos, por los cuales suscribió la comunicación del treinta (30) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994), que se menciona en los

considerandos del Decreto 874 de 1994. El informe del Fiscal debía sustentarse en los datos y hechos de su conocimiento, acreditados debidamente, de modo que la Corte pudiera formarse una idea clara y exacta sobre:

- a. La situación procesal y penal de los sindicatos cuyo regreso a la libertad se considera desestabilizador de las instituciones.
- b. El repertorio y suficiencia de los instrumentos de que se disponía y que fueron utilizados para afrontar la situación planteada.
- c. Término durante el cual han permanecido privados de la libertad cada uno de los sindicatos, cuya liberación se teme afecte la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, precisando el delito investigado y el estado de las investigaciones respectivas.
- d. Las medidas que podrían adoptar los fiscales, en el evento de excarcelación, para garantizar la comparecencia de los sindicatos y su grado de eficacia.
- e. Razones concretas y precisas por las cuales no se han podido calificar los sumarios o presentar alegatos de conclusión en el juicio, respecto de las investigaciones que recaen sobre los sindicatos cuya excarcelación se teme.
- f. Estadísticas sobre el funcionamiento, rendimiento y diligencia de los jueces y fiscales regionales.
- g. Medidas adoptadas para prevenir la situación que se dice efectivamente se presentó y que motivó la declaración de Comoción Interior y eficacia de las mismas.

A. Informe del Fiscal General de la Nación

Entre las pruebas decretadas por la Corte, se solicitó al señor Fiscal General de la Nación información sobre las razones y los hechos en los cuales sustentó la comunicación del 30 de abril de 1994 que se menciona en los considerandos del Decreto 874 de 1994, sobre la inminencia de excarcelación de un número de presos sindicados de hechos punibles de secuestro, terrorismo, narcotráfico, extorsión, porte ilegal de armas, entre otros delitos.

En su respuesta al cuestionario enviado por esta Corporación el Fiscal respondió lo siguiente:

1. Respecto de la situación procesal y penal de los sindicatos cuyo regreso a la libertad se considera desestabilizador de las instituciones, envía un listado de los procesos aludidos, discriminados por regiones.

2. Sobre el repertorio y suficiencia de los instrumentos de que se disponía y fueron utilizados para afrontar la situación planteada, señala:

a. En cuanto al repertorio se hace alusión a las siguientes medidas: 1) El aceleramiento de la práctica de pruebas y diligencias; considerada inicialmente como una medida sana, pero en la práctica, causó congestión en las unidades de Policía Judicial. 2) La convocatoria a diligencias de terminación anticipada de los procesos; esta medida ha producido resultados satisfactorios y 3) la clausura parcial de la investigación cuando a juicio de los Fiscales se encontraba perfeccionada la investigación para tomar la decisión de fondo; esta medida fue utilizada con relativo éxito.

b. En cuanto a la suficiencia, si bien la ley procesal proporciona instrumentos adecuados para que los encargados de hacerlo califiquen, dentro de los términos legales, las investigaciones a su cargo, sin embargo, "esas herramientas aunque cumplen condiciones de necesidad no alcanzan las de suficiencia". Explica los cambios normativos que en esta materia introdujo la Ley 81 de 1993 modificando una situación en la cual no existía un término de instrucción definido para los delitos de competencia de los Fiscales Regionales.

Si bien los Fiscales cuentan con los instrumentos anotados, "ellos resultan insuficientes frente a lo complejo que puede volverse una investigación en la que en la mayoría de las veces hay más de un detenido y por ende más de un defensor presentando peticiones de toda índole en muchas ocasiones contradictorias con las que otro defensor presente".

3. Respecto del término durante el cual han permanecido privados de la libertad cada uno de los sindicados, se complementa la lista aludida en el punto 1, con los datos solicitados en este punto.

4. Acerca de las medidas que podrían adoptar los fiscales en el evento de la excarcelación para garantizar la comparecencia de los sindicados y su grado de eficiencia, la única medida posible, y no en todos los casos, es la fijación de una caución prendaria, cuya eficiencia es dudosa.

5. En relación con las razones por las cuales no se han podido calificar los sumarios o presentar alegatos de conclusión en el juicio, se señalan las siguientes: a) la gran cantidad de investigaciones recibidas de los jueces de orden público, b) el incremento de las investigaciones, en especial, durante los meses de noviembre de 1993 y enero de 1994, c) dificultades para recaudar las pruebas y lentitud en la remisión de envíos por intermedio del correo nacional, d) falta de asistencia en la defensa técnica de todos los procesados, e) demoras excesivas en los trámites de notificación personal a los detenidos, f) insuficiencia de fiscales para los procesos existentes, g) ausencia

de un cuerpo de policía especializado con elementos científicos y técnicos de calidad, h) brevedad del término de calificación, i) intervenciones dilatorias y entorpecedoras de algunos abogados defensores.

6. Sobre las estadísticas del funcionamiento, rendimiento y diligencia de los jueces y Fiscales Regionales, se anexa un documento estadístico. De dicho informe se extraen los siguientes cuadros:

a. Datos globales del período junio de 1992-abril de 1994.

Se considera únicamente la etapa de instrucción.

Casos que vienen del período anterior	7700
Casos que entran a etapa de instrucción	14738
Casos que terminan instrucción	6898
Casos que pasan al siguiente período	15194

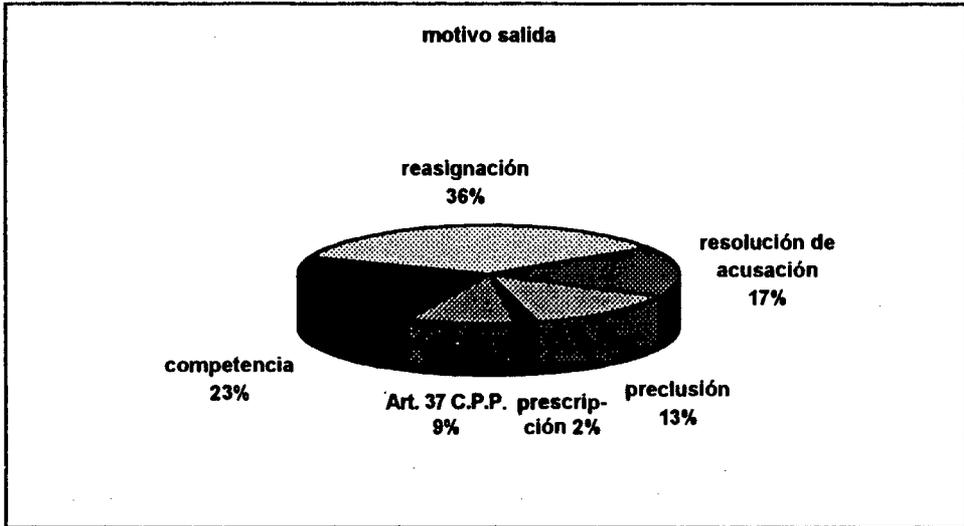
Total procesos tramitados en el período	22438
Total procesos que terminan instrucción	6898
% de casos resueltos	30.74%
Promedio de casos resueltos	328.48

Total procesos	22438
Total fiscales	72
Procesos por fiscal	311.64

b. Procesos que terminan etapa de instrucción

Motivo Salida	Cantidad	Porcentaje
prescripción	125	1.81%
Art. 37 C.P.P.	648	9.39%
competencia	1614	23.4%

reasignación	2437	35.33%
resolución de acusación	1152	16.7%
preclusión	922	13.37%
TOTAL	6898	100 %



7. En punto a las medidas adoptadas para prevenir la situación que motivó la declaración de conmoción, se alude a dos tipos de decisiones. Las tomadas por el nivel central de la Fiscalía y las adoptadas por las direcciones regionales de fiscales. En cuanto a las primeras, se enumeran distintos memorandos y circulares dirigidos a las direcciones regionales, en los que se advierte el vencimiento del 2 de mayo, así como numerosas comunicaciones telefónicas en el mismo sentido.

De otra parte, las propias direcciones regionales tomaron medidas, tales como el trámite preferencial para evitar que los detenidos obtuvieran el derecho a la libertad provisional, jornadas extraordinarias de trabajo durante el primer semestre del año, distribución de expedientes entre los fiscales menos congestionados o más eficientes, cierres parciales y citación de diligencias de terminación anticipada del proceso.

Se califica de relativo el éxito que tuvieron estas medidas.

8. El análisis de la información relativa a los detenidos cuya libertad se temía, arrojó los siguientes resultados:

- a. El listado total sólo contiene información sobre 215 detenidos.
- b. A la fecha del informe del Fiscal, se encuentra que, del total de detenidos, sólo 58 (26.9%) han permanecido entre 1 y 540 días sin libertad.
- c. Del total de detenidos, 115 (53.48%) fueron privados de la libertad hace más de 540 días. De los restantes, no se indica la fecha de detención para 37 (17.20%) y 5 son reos ausentes.

B. Informe del Gobierno al Congreso de la República

El Presidente de la República presentó, el día 4 de mayo de 1994, informe al Congreso de la República sobre los motivos que dieron lugar a la declaración del Estado de Conmoción Interior, el cual se sintetiza a continuación.

1. EXPOSICION SOBRE LA SITUACION DE VIOLENCIA EN LOS ULTIMOS AÑOS Y LA RESPUESTA ESTATAL

El Presidente hace, primeramente, un recuento somero sobre la situación de orden público vivida en Colombia desde la década pasada. Señala que las modalidades de violencia resultaron novedosas frente a lo conocido hasta aquel entonces.

La presencia de grupos criminales organizados dedicados al tráfico de estupefacientes, que propiciaron ataques masivos e indiscriminados a la población civil, acompañada de una escalada en los homicidios, obligaron al Estado a diseñar una política que respondiera al momento histórico. Este plan se apoyaba en cinco estrategias: a) incremento de recursos para las autoridades regionales y locales, b) "fortalecimiento y modernización de la justicia para contrarrestar la impunidad", c) nueva política de paz, d) "robustecimiento del Estado en su capacidad para afrontar los diversos agentes de la violencia, y, e) protección y garantía de los derechos humanos.

"Todos estos esfuerzos - dice el gobierno - se hubieran perdido si aquellos delincuentes sindicados de cometer tan lamentables crímenes, salieran nuevamente a las calles, causando además, el impacto de impotencia, desilusión y regreso a aquellas épocas en que el terror reinó en el país".

2. ANTECEDENTES MEDIATOS

El Presidente relata los antecedentes normativos que precedieron la expedición del Decreto 874 de 1994. Preclsa que el 10 de julio de 1992 se declaró el Estado de Conmoción, a fin de evitar la salida masiva de detenidos por delitos de competencia de los jueces regionales. En dicha ocasión, se estableció un régimen especial de libertad provisional, en el que se contemplaban como causales de excarcelación tener más de 60 años y ausencia

de antecedentes penales, y haber permanecido recluido un término igual al que llegare a corresponder por la pena principal.

Este régimen, recuerda el Presidente, se recogió en el artículo 3 de la Ley 15 de 1992. Norma que luego fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional. El pronunciamiento de la Corte dejó al país a la puerta de una masiva liberación de detenidos, que exigió la expedición del Decreto 1496 de 1993, que fijó términos perentorios para la calificación y la detención.

El 2 de noviembre de 1993, se promulgó la Ley 81 de 1993, que modificó el Código de Procedimiento Penal. Dispuso la Ley que a los procesos de competencia de fiscales y jueces regionales, se aplicaría el artículo 415 del C. de P.P., y un régimen transitorio, que aumentaba los términos de detención en seis (6) meses.

3. ANTECEDENTES INMEDIATOS

A pesar de los esfuerzos desplegados por la Fiscalía, el 28 de abril de 1994, el Fiscal General de la Nación informó al Presidente de la República sobre el inminente vencimiento de los términos fijados en la Ley 81 de 1993.

El Presidente expuso al Congreso las razones que adujo el Fiscal para justificar la imposibilidad de calificar los procesos dentro de los términos legales: a) cantidad abrumadora de instrucciones, que supera la capacidad de respuesta de los fiscales y jueces, b) deficiencias en cuanto a defensores públicos y unidades de Policía Judicial, c) precariedad de recursos humanos y técnicos de Medicina Legal, y, e) acciones dilatorias de los defensores de los procesados. Adicionalmente, se refirió a las dificultades inherentes al conocimiento del proceso, la identificación de los partícipes de los hechos punibles y la naturaleza de los delitos investigados.

3. RAZONES QUE JUSTIFICAN LA DECLARATORIA DE LA CONMOCION INTERIOR

3.1 Liberación masiva e indiscriminada de sindicados de delitos graves

1. Afirma el Presidente que la liberación masiva de más de 800 personas sindicadas por delitos graves, "hubiera producido el regreso al caos institucional y social en que estuvo inmerso el país durante décadas".

2. La excarcelación habría impedido al Estado garantizar los derechos fundamentales, así como alcanzar el orden justo y conservar la seguridad pública y la convivencia ciudadana.

3.2 Urgencia de consolidar los resultados de la política de orden público del Gobierno

La política de orden público del Gobierno ha tenido resultados positivos, que se manifiestan: en el elevado número de guerrilleros detenidos, en la desarticulación de organizaciones "narcoterroristas", en el éxito logrado en el acopio de pruebas y en la lucha contra la impunidad, dentro del marco de la política de sometimiento a la justicia. Los frutos de la política de orden público, se verían truncados al hacerse patente la insuficiencia, "por circunstancias imprevistas, [de] un término fijado por la ley para evacuar un trabajo acumulado por años".

3.3. Ajustes necesarios de la transición

1. Los cambios introducidos por la Constitución de 1991 en la administración de justicia han determinado la introducción de modificaciones de profundo calado en el Estado colombiano. Entre ellas se destacan, de un lado, la adopción del sistema acusatorio, que ha reclamado inmensos esfuerzos para dotar a la Fiscalía de un personal preparado y de recursos presupuestales y administrativos significativos, y de otro lado, la Carta de Derechos, de suyo exigente en punto al debido proceso, que ha obligado a fijar términos precisos a la investigación penal y a la detención.

2. Afrontar estos cambios es un reto para el Estado colombiano. Se requieren ajustes sobre la marcha, toda vez que resulta imposible, pese a los avances, cumplir con los términos de ley, por las razones que a continuación se exponen:

a. Congestión de despachos de fiscales y jueces regionales. Su causa, que el Presidente califica de imprevisible a la fecha de la expedición de la Ley 81 de 1993, se debe al aumento de procesos en instrucción, que asumió la Fiscalía luego de expedida la ley.

b. Parálisis de los procesos por las "argucias empleadas por algunos defensores y sindicatos".

c. Dificultades en la recaudación de pruebas que permitieran calificar los procesos, que se explica por las modalidades de comisión de los delitos de competencia de fiscales y jueces regionales.

En consecuencia, finaliza el Presidente, los hechos expuestos, amenazaban con causar una grave perturbación del orden público, que afectaría a las instituciones, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana. Advierte, sin embargo, sobre la eventualidad de prorrogar la vigencia de los decretos expedidos durante la Conmoción.

C. Informe del Ministro de Justicia

El Ministro de Justicia expone los siguientes argumentos en su respuesta a la Corte:

1. Antecedentes normativos que condujeron a la declaratoria de la conmoción

El Ministro inicia su informe con la explicación del Decreto 1155 de 1992, por medio del cual se declaró el Estado de Conmoción, ante la necesidad de impedir una liberación masiva de sindicatos por delitos de competencia de los jueces regionales. A partir de esta norma se expide el Decreto 1156 de 1992 por medio del cual se interpreta el alcance de la legislación especial en materia de libertad provisional. Señala también la existencia de la Ley 15 de 1992 - la cual adoptó como legislación permanente, entre otros, el artículo cuarto del Decreto 1156 ya mencionado -, declarada inexecutable por la Corte Constitucional en lo referente a libertad condicional.

A raíz de la decisión de la Corte, dice el Ministro, "se dispuso [en la Ley 81 de 1993] que entraría a regir el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal también para los delitos de competencia de los jueces regionales". Posteriormente, la Fiscalía informó al Gobierno sobre la posible excarcelación de cerca de 700 sindicatos ante el inminente cumplimiento de los plazos establecidos en la normatividad citada.

2. Ajustes necesarios de la transición

Sostiene el Ministro que la expedición de la Constitución ha implicado cambios sustanciales en la administración de justicia, tanto de tipo conceptual como institucional. Entre ellos, cabe mencionar la introducción del sistema acusatorio y las nuevas garantías constitucionales consagradas en la Carta de derechos, en especial, en lo referente a la existencia de juicios sin dilaciones injustificadas.

3. Factores de la congestión

Al respecto señala los siguientes: a) el advenimiento de un número significativo y anormal de investigaciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación, b) la paralización de los procesos debido a las argucias utilizadas por defensores y sindicatos y c) dificultades en la recolección del acervo probatorio mínimo para poder calificar los procesos y concluir el juicio.

4. Liberación de sindicatos

En este punto el Ministro hace alusión a la carta del Fiscal General de la Nación en la cual éste pone de presente la posible liberación de cerca de 700 sindicatos por delitos graves. Sobre este hecho anota que: una inminente liberación colectiva "constituye un hecho que cobró autonomía y realidad objetiva, como una evidente causa de perturbación del orden público". Y, más adelante, agrega, "el Estado actual de la situación demuestra la efectividad de la medida si se tiene en cuenta que se evitó la liberación masiva".

5. La urgencia de consolidar los resultados de la política de orden público del Gobierno

Los resultados positivos de la política de orden público emprendida por el Gobierno Nacional se manifiesta, según el Ministro, en tres hechos: a) el creciente número de detenidos provenientes de los grupos guerrilleros, b) la ofensiva contra las organizaciones del narcoterrorismo y c) la política de sometimiento a la justicia. Todo esto ha traído como consecuencia un importante crecimiento de la actividad de la justicia.

6. Carencia de mecanismos reales, oportunos y eficaces de solución

Según información de la Fiscalía, en el período comprendido entre el mes de noviembre de 1993 y el 15 de abril de 1994 se cerraron 1825 investigaciones, de las cuales se calificaron 1095, encontrándose en trámite de calificación 730 procesos. "Durante el mismo período se abrieron 944 investigaciones y 3.558 diligencias previas. También se lograron acuerdos sobre cargos y penas en 754 procesos".

"Sin mayor esfuerzo - expresa el Ministro - se debe concluir que con relación a la eventual excarcelación masiva se presentó un problema de irremediabilidad, especialmente en el sistema de control del fenómeno de política criminal, como que no existen mecanismos diferentes del de excepción, para regular y controlar en esa nueva situación".

7. Peligro inminente

Concluye el Ministro señalando que la liberación de más de 800 presos sindicados de los delitos más graves, "habría causado una afectación a la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana".

VI. DE LA INTERVENCION CIUDADANA

A. Del Defensor del Pueblo

La impugnación del defensor se apoya en los siguientes premisas:

1. Al declarar el Estado de Conmoción, el Gobierno, según lo ha señalado la Corte Constitucional, debe estar seguro, no sólo de que las decisiones son conducentes e indispensables para remediar la situación calamitosa que se presenta, sino que, además, los instrumentos de excepción originados en la conmoción deben arrojar resultados efectivos.

2. El Estado alega su propia culpa al apoyarse en fallas de la Fiscalía que se concretan en la aplicación ineficiente de los códigos y en la dilación injustificada de los procesos. Así mismo, se evidencia la negligencia de la Fiscalía al alegar las dificultades para proveer defensores públicos o de oficio en los

procesos que se adelantan. Se recurrió al Estado de Conmoción para solucionar crisis propias del resorte ordinario del aparato de justicia. "Las razones esgrimidas por el Gobierno no pasan de ser circunstancias de amenazas futuras, eventuales e hipotéticas, y, por lo mismo, fácilmente previsibles por quienes tienen en sus manos el manejo de las medidas acusatorias y penales".

3. Se violan las garantías procesales. Se suspende la causal de excarcelación prevista bajo la modalidad de libertad provisional en el Código de Procedimiento Penal. Se instituye, entonces, una justicia sin preclusión de términos y una anulación del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta.

4. También se vulnera el artículo 228 que consagra la obligación de que los términos judiciales se observen con diligencia.

B. Del ciudadano Pedro Pablo Camargo

En su escrito el Dr. Pedro Pablo Camargo sostiene que el Decreto Legislativo 874 de 1994 viola los artículos 1, 2, 13, 150, 152, 213 y 252 de la Constitución política. Para sustentar esta afirmación expone los siguientes argumentos:

1. El artículo 213 no faculta al Presidente de la República para acudir a la Conmoción Interior por el incumplimiento de parte de la Fiscalía de los términos de instrucción previstos en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal (Ley 81 de 1993). Dicha falta es atribuible al Estado y no a los ciudadanos, cuyos derechos fundamentales, incluso en el caso de los acusados, no pueden ser desconocidos.

2. El hecho de que un determinado número de personas sindicadas puedan obtener su libertad, no puede presentarse como una hipótesis susceptible de configurar un Estado de Conmoción.

3. El Gobierno está reconociendo que es el propio Estado el que atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional al no haber cumplido con prontitud las tareas que le asigna el artículo 250 de la Constitución a la Fiscalía.

4. La Ley 81 de 1993 fue votada y sancionada con todas las formalidades previstas para su validez y en su formación tuvieron participación tanto la Fiscalía como el Gobierno.

5. La detención provisional tiene una finalidad eminentemente cautelar y no puede convertirse en una pena anticipada por medio de su prolongación ilimitada en violación del artículo 28 de la Constitución.

6. El Decreto en cuestión viola el artículo 13 de la Carta al tratar de discriminar a los ciudadanos acusados de ciertos delitos.

7. También se viola el artículo 150-2, que prohíbe al Presidente de la República reformar las disposiciones del Código de Procedimiento Penal, el 152 que impide al Gobierno regular materias propias de ley estatutaria y, finalmente, el artículo 252 que no le permite al Gobierno, aún en Estado de Conmoción Interior, modificar los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

8. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en informe hecho público el 14 de octubre de 1993, ha recomendado al Estado colombiano "que en adelante, la declaratoria de los estados de excepción se haga únicamente en casos realmente excepcionales, de extrema gravedad, que pongan en peligro la vida de la Nación, para evitar la tendencia de continuar dentro de una legislación de excepción de manera permanente".

C. El ciudadano José Antonio Montañez, en escrito presentado bajo la forma de una demanda de inconstitucionalidad, expone los siguientes argumentos en contra del Decreto 874 de 1994:

1. El Gobierno ha apelado indiscriminadamente a la facultad que le otorga el artículo 213 de la Constitución. En el caso del Decreto 874 de 1994 no se cumplen las circunstancias previstas en la Constitución para este tipo de situaciones.

2. El hecho de que una norma legal favorezca a un grupo de ciudadanos, no puede presentarse como una causa de perturbación del orden público. Sería entonces el propio legislador el promotor de los hechos perturbadores.

3. La libertad provisional se deriva de la misma Carta de derechos en su artículo 29.

4. Con las medidas adoptadas, el Gobierno pone en desventaja a los ciudadanos de bien, al limitar sus derechos fundamentales.

Concluye el ciudadano Montañez, solicitando a la Corte que establezca responsabilidades por extralimitación y abuso de poder por parte del señor Presidente de la República y sus ministros, con base en el numeral 5 del artículo 214 de la Constitución.

D. Del ciudadano Luis Guillermo Pérez Casas

El impugnante, en representación de la Corporación Colectivo de Abogados, considera que la declaratoria del Estado de Conmoción por parte del Gobierno para restringir los alcances del artículo 415 del Código de Proce-

dimiento Civil, es una nueva manifestación del despotismo presidencial que sigue afectando a los Colombianos, no obstante la promulgación de la Constitución de 1991. Para respaldar el concepto de la violación, el abogado empieza haciendo una breve exposición sobre los antecedentes de la norma (Decretos 2700, 1155 y 1156, Ley 81 de 1993), luego de lo cual expone las siguientes razones, fundadas en el artículo 213 de la Constitución Política.

1. La perturbación del orden público tiene que haberse producido y no puede ser una simple eventualidad o una presunción.

2. No se puede suponer un futuro comportamiento criminal respecto de personas a las cuales no se les ha desvirtuado su presunción de inocencia.

3. El Gobierno debe, ante todo, intentar controlar la situación mediante las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

4. La falta de eficacia de la justicia no puede ser indilgida a los sindicatos o a sus abogados.

5. No pueden suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. El Decreto 874 de 1994 vulnera los siguientes derechos de esta jerarquía:

a. La igualdad ante la ley, al desconocer el derecho a la libertad que asiste, en ciertos eventos, a los sindicatos o juzgados por los Fiscales y Jueces Regionales.

b. El debido proceso, al desconocer el artículo 29 de la Carta Política, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos.

c. La presunción de inocencia, que entraña el hecho de que la libertad del procesado sea la regla y no la excepción y que, en consecuencia, corresponda al Estado la carga de la prueba necesaria para desvirtuar la inocencia. Se desconoce el artículo 29 de la Carta y el 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

d. La libertad personal, pues el desconocimiento de las garantías procesales, apareja una detención arbitraria por parte del Estado, tal como lo señala el Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria de las Naciones Unidas, así como los artículos 9 y 14 c) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. En esta materia, se desconocen igualmente los artículos 2, 4, 5, 12, 13, 28, 29 y 30 de la Carta Política, entre otros.

e. Otros derechos fundamentales, como son los contemplados en los artículos 15 y 21 de la Carta.

5. No puede decretarse la Conmoción Interior sin sujeción a la ley estatutaria que la regule.

6. El Gobierno no tiene facultad para suprimir, ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 252 de la Constitución Política.

7. Los diferentes órganos del poder poseen autonomía e independencia en el cumplimiento de sus funciones.

8. El Decreto 874 de 1994 no reúne los requisitos de generalidad, impersonalidad y abstracción que se exigen de toda ley, al referirse de manera particular y concreta a la situación de un número determinado de sindicatos.

E. De los ciudadanos Carlos A. Moreno Novoa y Tito R. Cortés Rubio

Los argumentos plasmados en su escrito se sintetizan a continuación:

1. Existe una falta de relación causal entre las motivaciones y la declaratoria de Conmoción Interior. Con el objeto de demostrar este planteamiento, se hace un análisis del texto constitucional, de sus antecedentes y de las exigencias que del mismo se desprenden, para llegar a la conclusión de que los hechos presentados por el Gobierno no cumplen con las condiciones exigidas por la Constitución Política.

2. La Fiscalía General de la Nación quebranta el artículo 228 de la Constitución, al pretender que el término de instrucción es demasiado reducido. Con dicha actitud se llega al absurdo de aceptar que el desconocimiento por parte de los agentes oficiales de sus obligaciones, se convierta en factor de perturbación de la convivencia social y del orden público, invirtiendo de esta manera los valores constitucionales que imponen a los funcionarios públicos responsabilidad por la omisión en el ejercicio de sus funciones (C.P. art. 6). La conmoción sólo puede ser decretada por hechos sociales provenientes de los asociados y nunca por la existencia de normas constitucionales o legales creadas precisamente para asegurar los derechos de los ciudadanos.

3. Los hechos y situaciones que se presentan como "perturbadores", hacen parte de la esencia y la naturaleza propias de cualquier sociedad y, por lo tanto, no pueden ser considerados como excepcionales. Se trata sólo de males crónicos, permanentes y de viejo origen que no configuran la crisis de orden público que se pretende conjurar.

4. La supuesta emergencia judicial es una invención del ejecutivo y, por esta vía, se pretende reformar la Constitución.

5. El Decreto 874 de 1994 viola tratados internacionales reconocidos por el Estado Colombiano (C.P. art. 93). Es el caso del artículo 8 de la Declaración

Universal de los Derechos del Hombre, el artículo 5-2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los artículos 2 -1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

6. También se violan los derechos al debido proceso y a la favorabilidad penal consagrados en el artículo 29 de la Carta.

F. Del ciudadano Fredy Gutiérrez Sajaud

El impugnante considera que el Decreto 874 de 1994 viola los artículos 29, 214-2, 228, 12 y 15 de la Constitución. Sus cargos se resumen, así:

1. Viola el debido proceso consagrado en la Carta por las siguientes razones:

a. Al no poder calificar a tiempo los procesos, se atenta contra el derecho a tener un proceso sin dilaciones injustificadas y, por ello mismo, se invierte la carga de la prueba en contra del procesado.

b. Se atenta contra la presunción de inocencia al presumirse una peligrosidad manifiesta en el Decreto que declara la conmoción. Desde el código penal de 1936 se suprimió la responsabilidad objetiva y con ella el sistema peligrosista.

2. Infringe el artículo 214 en su inciso segundo al suspender las libertades fundamentales.

3. También se atenta contra lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución Política, en donde se ordena que los términos judiciales se observen con diligencia. Si la función publica no se ha cumplido cabalmente, los presuntos responsables no deben afrontar las consecuencias. El derecho sustancial, en este caso, el derecho fundamental, debe primar sobre lo adjetivo, esto es, el Decreto 874 de 1994.

4. También se lesiona el artículo 12 de la Constitución que proscribe los tratos inhumanos. Otra calificación no puede tener el hecho de mantener indebidamente a una persona en prisión.

5. Se viola igualmente el artículo 15 de la Carta al señalar como delinquentes a una serie de personas que no han sido condenadas.

G. Del Ministro de Justicia y del Derecho

Vencido el término de intervención ciudadana, el Ministro de Justicia y del Derecho presentó escrito de defensa del Decreto 874 de 1994, en el que se exponen los siguientes puntos:

1. Requisitos formales

El Decreto objeto de revisión, afirma el Ministro, reúne los requisitos formales exigidos en la Constitución Política.

2. Requisitos materiales

El Ministro señala que la Constitución exige dos requisitos materiales para la procedencia de la declaratoria de Conmoción Interior: en primer término, la grave perturbación del orden público, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, en segundo término, que ésta no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

1. Respecto a la existencia de una perturbación del orden público, el Ministro indica que, como se expone en la parte motiva del Decreto 874 de 1994, el país se encontraba en la antesala de la excarcelación de más de 800 personas sindicadas de delitos de conocimiento de los fiscales y jueces regionales, por vencimiento de los términos de calificación. A juicio del Gobierno, esta situación "constituía un factor de grave perturbación del orden público, como quiera que generaba inseguridad social, intranquilidad pública, desconfianza en la administración de justicia y robustecimiento de las organizaciones criminales y guerrilleras".

Tales hechos fueron puestos a conocimiento del Gobierno por el Fiscal General de la Nación y, además, su carácter de hechos graves fue compartido por el Procurador General de la Nación, en su concepto aportado al expediente R.E.-055.

2. En relación con las causas de la perturbación, el Ministro sostiene que estas tienen su origen en los siguientes hechos:

a.) La transición constitucional e institucional que supuso el paso de un sistema de investigación criminal inquisitivo al sistema acusatorio. La creación de la Fiscalía General de la Nación y su dotación con personal idóneo, ha exigido inmensos esfuerzos en la preparación de los funcionarios que habrán de aplicar los nuevos principios y conceptos. De otra parte, debe tenerse en cuenta la introducción de la garantía del debido proceso sin dilaciones injustificadas, previsto incluso - según decisión de la Corte - para las investigaciones de delitos de competencia de jueces y fiscales regionales.

b.) El incremento repentino de los casos que conoce la Fiscalía General de la Nación. La crisis de la administración de justicia, en lo que a la investigación de delitos de competencia de fiscales y jueces regionales se refiere, se agudizó "hacia el mes de abril de 1994, entre otras razones, porque además del alto número de instrucciones y procesos que cada fiscal o juez debe co-

nocer, se produjo una avalancha de investigaciones resultado de la exitosa persecución de infractores de la ley penal adelantada por los organismos de seguridad".

c.) El efecto perjudicial que genera sobre el proceso el uso de instrumentos procesales que difieren la oportunidad de las calificaciones. Los defensores y sindicatos, utilizaron maniobras no calificables de dilatorias para efectos de la improcedencia de la libertad provisional.

3. Posibilidad de declarar el Estado de Conmoción tomando en consideración hechos vinculados al funcionamiento del Estado

1. El Ministro considera que "para efectos de la declaratoria de la conmoción, su origen no tiene mayor relevancia, en tanto que lo importante es el hecho real de la perturbación grave e inminente del orden público".

2. No es admisible argumentar, advierte el Ministro, que los estados de excepción no proceden cuando las crisis que los motivan tienen como causas factores propios del funcionamiento del Estado. No se puede desconocer que diversas circunstancias de la actividad estatal pueden dar lugar a situaciones de grave crisis. Las crisis pueden presentarse, por ejemplo, en razón de las dificultades propias de una transición institucional.

3. Las crisis que se pueden afrontar mediante el expediente de los estados de excepción no se limitan a las repentinas. "La mayoría de los conflictos políticos y sociales no surgen y se desarrollan en un sólo instante".

4. La Corte Constitucional ha avalado la posibilidad de invocar causas externas o internas al aparato estatal, para proceder a la declaratoria de estados de excepción.

4. El deber del Gobierno de cumplir con sus deberes constitucionales ante la inminente perturbación del orden público

1. Cuando se reúnen los presupuestos constitucionales, el Estado puede declarar la conmoción interior, aún invocando su "propia culpa". Sostener lo contrario, equivaldría a exonerar al Estado del cumplimiento de sus deberes constitucionales.

2. Durante la vigencia de la Constitución de 1991, el Gobierno ha invocado, en cada caso, razones diferentes para declarar la conmoción interior.

Mientras la primera declaratoria se debió a la presencia de un vacío legal, y la segunda al incremento de la actividad guerrillera y de la delincuencia organizada, en esta oportunidad, se alegó la crítica situación a que se llegó por la congestión de despachos de fiscales y jueces, la avalancha de procesos, las argucias de los abogados defensores y "las graves deficiencias en cuanto

a defensores públicos, unidades de policía judicial y recursos humanos y técnicos de medicina legal y ciencias forenses".

FUNDAMENTOS

I. COMPETENCIA

De conformidad con los artículos 4°, 213, 215 y 241 numeral 7° de la Constitución Política, el control de constitucionalidad del Decreto que declara el Estado de Conmoción Interior corresponde a la Corte Constitucional, tanto en sus aspectos de fondo como de forma. Sobre esta materia, la Corte reitera la doctrina sentada en su sentencia C-004 de 1992.

II. EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE FORMA

La Corte encuentra que el Decreto 874 de 1994 cumple con las exigencias formales señaladas en el artículo 215 de la Constitución Política.

En efecto:

1. La declaración del Estado de Conmoción ha sido motivada en los considerandos del Decreto, lo cual es suficiente para que se tenga por debidamente satisfecho este requisito, en el aspecto que ahora ocupa la atención de la Corte. El aspecto material amerita un análisis que se hará posteriormente en acápite separado.

2. El Decreto que se revisa fue firmado por el Presidente y todos sus Ministros.

3. El período para el cual se declaró - desde el 1 de Mayo de 1994, fecha de entrada en vigencia del decreto hasta las 24 horas del día 10 de Mayo de 1994 - se encuentra dentro del límite máximo autorizado por la Constitución, para que el Ejecutivo haga uso de las facultades propias del Estado de Conmoción.

Así las cosas, por cuanto dice relación al aspecto analizado, el Decreto en revisión se conforma a las prescripciones del Estatuto Superior.

III. ANTECEDENTES NORMATIVOS

1. El artículo 8 transitorio de la Constitución Política estableció la posibilidad de que los decretos de Estado de Sitio promulgados hasta la fecha pudiesen seguir vigentes durante un plazo de noventa días, durante el cual el Gobierno podía convertirlos en legislación permanente, mediante decreto, siempre y cuando no fuesen improbados por la Comisión Especial.

2. De conformidad con el artículo 5 transitorio del Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal), los jueces regionales no aplicarían las normas generales contempladas en el código, sino aquellas especiales consagradas en los decretos que no fueron improbados por la Comisión Especial. Entre estos decretos se encuentran el 2271 de 1991, el cual adoptó como legislación permanente el Decreto 2790 de 1990, cuyo artículo 100 dispuso: "En materias no reguladas por este Decreto se aplicarán las normas del Código Penal y del Código de Procedimiento Penal, así como las que las adicionen o reformen". En el artículo 59 del mismo Decreto (2790) modificado por el Decreto 099 de 1991 y también convertido en legislación permanente por el Decreto 2271 de 1991, se ordenó que:

"Los procesados por los delitos de competencia de los jueces de orden público sólo tendrán derecho a la libertad provisional en los siguientes casos: 1) cuando en cualquier estado del proceso hubieren sufrido en detención preventiva un tiempo igual al que merecen como pena privativa de la libertad por el delito de que se les acusa, habida consideración de su calificación o de la que debería dársele (...) y 2) Cuando fuere mayor de 70 años siempre que no haya sido procesado antes por uno de los delitos de competencia de los jueces de orden público"

3. El 10 de Julio de 1992, el Gobierno decretó el Estado de Conmoción en todo el territorio nacional, por medio del Decreto 1155, con el objeto de impedir que por causa de una interpretación de la legislación relativa a la libertad provisional se produjera una liberación masiva de presos, sindicados por delitos de competencia de los jueces regionales. El Decreto 1156 de 1992, expedido con base en la facultades que al Presidente otorga el artículo 213 de la C.P., interpretó las normas relativas al tema -en su artículo 4- y dispuso: "el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal en cuanto hace referencia a los delitos de que trata el artículo 59 del Decreto 2790 de 1990, debe entenderse que rige transcurridos los términos de que trata el artículo 2 transitorio del Código de Procedimiento Penal". Este plazo era de 10 años según lo contemplado en el artículo 2 transitorio mencionado.

4. El Congreso expidió la Ley 15 de 1992, mediante la cual adoptó como legislación permanente el artículo 4 del Decreto 1156. Esta ley fue demandada ante la Corte Constitucional. En Sentencia C-301 del 2 de agosto de 1993, la Corte declaró inexecutable el artículo citado, considerando que una medida de naturaleza cautelar como lo es la detención preventiva, no podía convertirse en una especie de condena anticipada. La Corte sostuvo igualmente que la exigencia de un debido proceso público y sin dilaciones injustificadas, constituye un límite sustancial a la discrecionalidad del legislador para regular la detención preventiva. "El principio de seguridad pública - dice el fallo - no puede interpretarse con desconocimiento del principio de efectividad de

los derechos y garantías fundamentales, ni el sindicado o procesado ha de soportar indefinidamente la ineficacia e ineficiencia del Estado".

5. En estas circunstancias, el Gobierno expidió el Decreto 1496 de 1993, en el cual se fijaron unos plazos precisos para la etapa de instrucción y se determinó la duración máxima de la detención. El citado decreto, dictado en desarrollo del decreto 1793 de 1992 que había declarado el Estado de Conmoción Interior, adujo, entre otras consideraciones en las que se sustentaba, las siguientes:

"(...) Que la Corte Constitucional ha comunicado públicamente la declaratoria de inexecutable del artículo 3º de la citada ley, por considerar, entre otros motivos, que no es razonable la prolongación ilimitada en el tiempo de la detención cautelar y no puede convertirse en pena anticipada.

"Que por lo anterior es necesario establecer causales de libertad provisional que teniendo en consideración las razones expuestas por la Corte, consulten la naturaleza especial de los procesos que conocen los jueces regionales y el Tribunal Nacional, para evitar que se hagan inoperantes las medidas de aseguramiento adoptadas para proteger a la sociedad y garantizar la convivencia ciudadana". (Sentencia C-426 de 1993).

6. El 2 de noviembre de 1993 dejaron de regir todos los decretos expedidos al amparo de la Conmoción Interior. En la misma fecha se promulgó la Ley 81 de 1993 que introdujo modificaciones al Código de Procedimiento Penal. Se dispuso entonces que entraría a regir el artículo 415 del Código para los delitos de competencia de los jueces regionales. En el párrafo del actual artículo 415 del citado Código (artículo 55 de la Ley 81 de 1993) se ordena:

"En los delitos de competencia de los jueces regionales, la libertad provisional procederá únicamente en los casos previstos en los numerales 2, 4 y 5 de este artículo. En los casos de los numerales 4 y 5 los términos para que proceda la libertad provisional se duplicarán"

Y, más adelante, el párrafo transitorio de dicho artículo contempla los siguientes plazos para la calificación:

"En los procesos por delitos de competencia de los Jueces Regionales en los que a la entrada en vigencia de la presente ley, los sindicados hayan permanecido privados de la libertad efectivamente un tiempo igual o mayor a la mitad del contemplado en el párrafo anterior, el término máximo de detención sin que se hubiere calificado o vencido el término para presentar alegatos en el juicio, se-

gún el caso, será de 6 meses contados a partir de la fecha de su sanción. En caso de que el término disponible para la calificación contemplado en el art. 329 de este Código fuere inferior a 6 meses, el término máximo de detención será el término máximo de instrucción".

IV. EL CASO DE GRAVE PERTURBACION DEL ORDEN PUBLICO

1. De la lectura del Decreto Legislativo 874 del 1o de mayo de 1994, "por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior" y de los demás documentos que obran en el expediente, puede inferirse que el caso de grave perturbación del orden público que motivó su expedición estuvo referido a la inminente, indiscriminada y masiva liberación de cerca de 724 personas - cifra a la que se agregan 140 procesados que son objeto de juzgamiento por los Jueces Regionales y el Tribunal Nacional - a la fecha sindicadas por delitos graves [narcotráfico, terrorismo, porte ilegal de armas de uso privativo de las fuerzas armadas, rebelión, asonada, secuestro extorsivo y agravado y extorsiones por cuantías superiores a 150 salarios mínimos], que podrían verse favorecidas con la libertad provisional como consecuencia del vencimiento del término legal establecido en el párrafo transitorio del artículo 55 de la Ley 81 de 1993 (plazo que expiraba el día dos de mayo de 1994) "sin que se hubiere calificado o vencido el término para presentar alegatos en el juicio", actuaciones éstas últimas que por saturación de su capacidad de respuesta, según el Fiscal General, no podían en ese término ser cumplidas por los Fiscales y Jueces Regionales competentes.

2. El Presidente de la República percibió la situación de amenaza que en su concepto se cernía sobre el orden público, gracias a la información que le suministró el Fiscal General de la Nación, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 251, numeral 5° de la C. P. No cabe duda que el vencimiento del término legal (i) y la inevitable excarcelación de las 864 personas detenidas dada la incapacidad de respuesta de los fiscales y jueces regionales (ii), encuentran suficiente sustento en las piezas probatorias acopiadas por la Corte. Despejado este punto, se procederá a examinar si esas dos circunstancias que configuran el presupuesto fáctico de la declaratoria de Conmoción Interior, pueden ser calificadas como constitutivas de una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, de otro lado, si la situación descrita no podía ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de policía.

3. La situación de peligro avizorada por el ejecutivo necesariamente debe tener relación con la capacidad actual o potencial para alterar el orden público que podría afirmarse de las personas detenidas provisionalmente y que estarían próximas a recobrar la libertad. En este sentido, el Presidente advir-

tió al Fiscal General, en su comunicación del 29 de Abril de 1994 que "(...) *Sabe bien usted que no es posible aducir solamente razones de carácter estructural en la administración de justicia, o la ineficiencia de parte de algunos funcionarios a la que hace usted referencia, para decretar medidas de carácter extraordinario. Además, no es posible inferir de su carta información suficiente sobre los sindicados y procesados que quedarían en libertad y su capacidad para alterar el orden público*". Por su parte, el Fiscal General, respondió así al Presidente: "*Como el señor Presidente indica que de la misiva anterior de la Fiscalía General de la Nación no era posible inferir información suficiente sobre los sindicados y procesados que quedarían en libertad y su capacidad para alterar el orden público, me permito precisar este punto concreto con la información que se adjunta en el anexo*".

En el mencionado anexo se presenta una escueta información procedente de cada una de la direcciones regionales de la Fiscalía, en la que se detalla el número de procesos, procesos por calificar y detenidos que podrían quedar en libertad. No se suministran los nombres de las personas con capacidad para alterar el orden público. Por el contrario, en el informe de la regional de Santa Fe de Bogotá, se lee: "*(...) por problemas en el sistema informático de la regional no ha sido posible identificar los nombres*".

La capacidad para alterar el orden público debe deducirse de una serie de elementos fácticos, diferentes del simple dato numérico de "*detenidos que podrían quedar en libertad*". Si la concesión de la libertad a unas personas actualmente privadas de ella, se erige en causa de quebranto del orden público, el juicio que conduce a ese aserto no puede producirse sin tomar en cuenta la identificación de cada una de ellas, sus antecedentes, así como los hechos y bases que permitan suponer con cierta base de certeza que, una vez transpongan su forzoso confinamiento, atentarán contra la convivencia ciudadana.

De la información que el Fiscal General de la Nación entregó al Presidente, no puede colegirse, respecto de los sindicados a ser liberados, su capacidad para alterar el orden público. Y, es evidente, que ella no podía apoyarse en el simple dato numérico de "*los detenidos que podrían quedar en libertad*". En consecuencia, la connotación de perturbadora del orden público que el Presidente atribuyó a la situación planteada por el Fiscal General de la Nación, desborda ampliamente el margen de apreciación que la Corte le reconoce para discernir la probabilidad real de una amenaza al orden público. La Corte Constitucional ha sentado la siguiente doctrina sobre el margen de apreciación del presupuesto objetivo de los estados de excepción, que estima pertinente reiterar :

"La Corte tiene en cuenta que un juicio de existencia sobre el presupuesto objetivo de una eventual declaratoria, en cuanto está li-

gado a conceptos complejos que envuelven criterios de valoración no estrictamente técnicos -como gravedad, inminencia, amenaza, etc., debe necesariamente comportar un margen de discreta apreciación por parte del Presidente que, de todas maneras, no es en modo alguno discrecional, no puede ignorar la existencia real de los hechos que dan base a sus calificaciones, ni sustraerse a un escrutinio lógico y racional del nexo de probabilidad que pueda enlazarse a sus manifestaciones y previsiones, así como de la misma congruencia de su argumentación a la luz de las circunstancias cuya existencia se proclama.

Se deduce de lo anterior, la necesidad perentoria de motivar adecuadamente los decretos que declaren la emergencia y acreditar, por parte del Presidente, la efectiva ocurrencia de las causales que se alegan para la misma. La Corte, por su parte, sin considerarse para el efecto estrictamente vinculada a la preceptiva legal que gobierna la recaudación de las pruebas judiciales, apelará a todos los medios a su alcance para ilustrar su juicio sobre la efectiva ocurrencia de las causales y motivos aducidos por el Gobierno para declarar cualquier Estado de excepción" (Sentencia C-004 de 1992).

4. En el expediente obra una lista de los sindicados en la que se contiene el nombre de cada persona, el delito por el que se la investiga, la autoridad judicial competente y la fecha de la detención. La lista no ofrece información alguna que sirva de estribo a juicios, así sean puramente hipotéticos, sobre la conducta futura de los detenidos una vez puestos en libertad. Tampoco este documento ofrece la más mínima base de certeza a la calificación de "grave perturbación del orden público" dada por el Presidente a la situación comunicada a éste por el Fiscal.

5. La Corte Constitucional solicitó al Fiscal General de la Nación información sobre la situación procesal y penal de los sindicados cuyo regreso a la libertad se consideraba desestabilizador de las instituciones. La respuesta del Fiscal se limitó a indicar el número de radicación de cada proceso, el nombre del sindicato y el delito investigado. Sobra reiterar que lo expuesto por el Fiscal es a todas luces insuficiente para acreditar la capacidad de alteración del orden público imputada a las personas detenidas provisionalmente.

Es importante anotar, simplemente, que en la respuesta del Fiscal, sólo se aportan datos de 215 sindicados detenidos provisionalmente (de la cifra total de 864 que se señala en el Decreto de Conmoción) "cuyo regreso a la libertad se considera desestabilizador de las instituciones". Es posible, asume la Corte, que los restantes 649 sindicatos no revistan una singular peligrosidad, pues, ni siquiera se mencionan.

6. En ausencia de la prueba singular o colectiva sobre la capacidad de alteración del orden público asignada a los sindicatos, luego de que accediesen a la libertad, sólo resta a la Corte determinar si con base en la mera sindicación de un delito grave, como en general son los que se confían al conocimiento de los fiscales y jueces regionales, es posible efectuar dicha calificación. Con otras palabras, si a una persona se la sindicaba del delito de rebelión y después de estar detenida durante un tiempo se le concede la libertad provisional, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 415- párrafo transitorio del C. de P. P., se pregunta la Corte si con base en ese hecho se puede considerar que el sindicato tiene capacidad para alterar el orden público, una vez recobre su libertad.

6.1 Según el Presidente y sus Ministros de Gobierno y de Justicia y del Derecho "*La liberación de un número superior a las 800 personas sindicadas de cometer delitos tales como homicidio con fines terroristas, secuestro, extorsión, terrorismo, narcotráfico, rebelión, sedición, colocación de bombas, porte ilegal de armas de uso privativo de las fuerzas militares, etc., hubiera producido el regreso al caos institucional y social en que estuvo inmerso el país durante décadas*" (informe al Congreso, pág. 8). De acuerdo con esta postura, la sindicación de que es objeto la persona que se hace merecedora de la libertad provisional, se convierte en índice seguro de su peligrosidad social y da la medida de su capacidad para alterar el orden público una vez se abran las puertas de la libertad.

6.2 El Fiscal General de la Nación, parece compartir el criterio del Presidente, en cuanto calibra la capacidad de alteración del orden público de conformidad con la gravedad de la sindicación de que es objeto el sindicato que se apresta a recuperar su libertad. En efecto, subraya en su oficio del 30 de Abril de 1993: "*La Fiscalía General de la Nación considera que el regreso a la libertad de personas sindicadas de la comisión de delitos de tan alta gravedad, sin haber tenido la justicia, en parte por las deficiencias anotadas, y por otra por la complejidad en la determinación de las circunstancias de hecho en que se realizaron los actos delictivos atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana (...)*".

6.3 La Corte analizará la posición del Presidente y del Fiscal. Antes, sin embargo, es importante puntualizar que la ecuación "*sindicación de un hecho punible grave del pasado = capacidad de alteración del orden público del futuro*", se convierte en el tema de la actual reflexión, pues, ni el Gobierno ni el Fiscal, suministraron ninguna prueba material de la capacidad concreta de alteración del orden público que se predica de los detenidos distinta del hecho mismo de la sindicación. Las tesis del Presidente y del Fiscal no están llamadas a prosperar, por las siguientes razones.

6.3.1 La sindicación o imputación de la posible comisión de un delito a una persona, aún en el evento de ser condenada, lo que no ha ocurrido en ninguno de los 864 casos aducidos en el decreto de Conmoción, se refiere a un hecho acaecido en el pasado. La perturbación del orden público no podría reputarse simple efecto de dicha acción ilícita pretérita, sino que requeriría de un nuevo hecho que la causare. La declaratoria de Conmoción Interior sólo se mantiene si hay elementos materiales - que no se acreditaron - para asociar la liberación de los sindicados a la comisión de nuevos ilícitos. La perpetración de nuevos delitos y por parte de los detenidos en uso de su libertad, son dos hipótesis que teóricamente describen una determinada capacidad de alteración del orden público, pero que, por fuera de elementos empíricos susceptibles de demostración, no pueden desprenderse de la simple sindicación de un hecho delictivo pasado, en sí mismo distinto y autónomo.

6.3.2 La vinculación de la sindicación de un delito cometido en el pasado con la capacidad de alteración del orden público futuro, según una relación objetiva de ciega conexidad causal, ignora la capacidad de autodeterminación de la persona humana e instituye una suerte de responsabilidad objetiva. La sindicación - ni siquiera se da espera a la condena penal -, recibe el tratamiento de estado peligroso predelictual, como quiera que las personas beneficiadas con la libertad provisional se diagnostican como aptas o predisuestas para perturbar el orden público. El decreto revisado supone que al adquirir la libertad, los sujetos detenidos no obrarán de modo distinto que atentando contra la paz y las instituciones.

A la luz de la Constitución y de los principios de dignidad y de libertad, en los que se informa, no es posible anticipar ni presuponer la responsabilidad futura y eventual de una persona sólo por el hecho de estar sindicada y aún condenada por la comisión de un pasado hecho delictivo. La reprochabilidad de una conducta antijurídica se plantea cuando dicho comportamiento se verifica y no antes y, de configurarse, el fundamento y el límite de la responsabilidad se determina con base en la culpabilidad, esto es, debe demostrarse que en el caso concreto el sujeto podía obrar de otro modo, o sea conforme a las exigencias establecidas en el ordenamiento jurídico. El decreto, por el contrario, se edifica sobre la presunción de que el sindicado, una vez goce de la libertad, contribuirá inexorablemente a alterar el orden público y lo hará.

6.3.3 La conexidad que se establece entre la sindicación que se hace por un delito cometido en el pasado y la capacidad para alterar el orden público, vulnera el derecho a la presunción de inocencia que la Constitución reconoce a toda persona mientras no se la haya declarado judicialmente culpable (C. P. art. 29).

En un doble sentido se viola el derecho a la presunción de inocencia. De una parte, la premisa de que se parte para deducir la capacidad de alteración del orden público, es el hecho de que la persona es objeto de la sindicación de un delito grave. Aquí se debe enfatizar que sindicación no equivale a condena. El sindicado se presume inocente durante todo el desarrollo del proceso, ya que sólo mediante sentencia condenatoria se le puede considerar culpable. La carga probatoria recae exclusivamente sobre quien acusa. Si no, obstante la actividad desplegada por éste último para demostrar los hechos del tipo delictivo, la autoría y su responsabilidad, subsiste duda u oscuridad, éstas deben resolverse en beneficio del reo. El derecho a la presunción de inocencia vincula a todos los poderes públicos. No puede, en consecuencia, el ejecutivo, desvirtuar la presunción de inocencia, interpretando la sindicación como índice de peligrosidad social y de culpabilidad individual.

De otro lado, estimar que la inminente concesión de libertad provisional a un grupo de sindicados que tienen derecho a ella, constituye factor de perturbación del orden público, quebranta el derecho a la presunción de inocencia, en cuanto se da por descontado que justamente serán las personas liberadas las que atentarán contra dicho orden y que éste se verá vulnerado. Obsérvese, en este sentido, que la medida de excarcelación a la que, en ausencia de Conmoción Interior, tendrían derecho los sindicados, deja de producirse como consecuencia de su declaratoria, lo que sin duda repercute negativamente en su esfera personal. La causa de esta situación que menoscaba su libertad, obedece al juicio adverso que se deriva de su condición de sindicados de delitos graves, el cual no puede formularse sin desconocer la presunción de inocencia que los ampara hasta que se dicte una sentencia condenatoria.

6.3.4 No escapa a esta Corte que la ecuación glosada -sindicación de un delito grave = capacidad para alterar el orden público -, sólo se ha llegado a plantear ante la inminencia de que, en aplicación del párrafo transitorio del artículo 415 del C. de P. P. se otorgue a estas personas la libertad provisional, principalmente en razón del vencimiento del término legal para cerrar y calificar el mérito de la instrucción. El interés de la declaratoria de la Conmoción Interior, en este contexto, radica en que se podrían ampliar *"los términos para la concesión de la libertad provisional en los eventos en que no se haya producido la calificación de la instrucción"*, como lo reconoce el Fiscal General en su carta del 30 de Abril de 1994. La extensión del indicado término, sin duda, explica el sentido teleológico del decreto. En el documento enviado al Congreso por el Presidente y dos de sus ministros, la recuperación de la libertad de los sindicados significa el *"regreso al caos institucional y social"* (pag. 8). Se agrega en el citado informe *"(...) Estos esfuerzos no podrían verse truncados por haber resultado insuficiente. por circunstancias imprevistas, un término fijado por la ley para evacuar el trabajo acumulado por años"*,

En este orden de ideas, la sindicación de un delito grave se conecta en la referida ecuación a síntoma indubitable de alteración del orden público, y obra como circunstancia inhibitoria para los efectos del otorgamiento de la libertad provisional a que tendrían derecho los detenidos de conformidad con la ley. El anotado efecto inhibitorio de la libertad, móvil determinante del Estado de Excepción, en cuanto entrañe la virtual suspensión de los derechos humanos de los sindicados, carece de fundamento constitucional. Independientemente de lo que esta Corte determine respecto de los decretos que se expidan como consecuencia de la declaratoria de la conmoción interior, el que la disponga no puede tener como causa o finalidad determinante la suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales (C.P. art. 214). La prohibición que se trae a colación, se predica de todos los decretos que se dicten durante los estados de excepción. Frente al primero, el examen se circunscribirá, a este respecto, a su móvil determinante, como quiera que su finalidad estructural - impedir temporalmente la libertad de los sindicados reclusos -, servirá de patrón de conexidad causal para los restantes decretos. Esa finalidad es la que debe estudiarse desde el punto de vista de su legitimidad constitucional.

El efecto inhibitorio de la libertad, al cual responde, en sentir de la Corte, la finalidad esencial del Decreto examinado y que despliega su plena virtualidad en los subsiguientes, debe analizarse en relación con los siguientes derechos fundamentales de los sindicados a los que se refiere la norma: (i) derecho a un proceso público sin dilaciones injustificadas; (ii) derecho al debido proceso; (iii) derecho a la favorabilidad en materia penal; (iv) derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; (v) derecho a la libertad.

(i) Derecho a un proceso público sin dilaciones injustificadas

El artículo 29 de la C. P., reconoce el "derecho a un debido proceso público sin dilaciones justificadas". Se concreta en el ordenamiento interno, el derecho que con similar formulación se consagra en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York de 1966 (art. 14.3 c.), suscrito por Colombia.

La recta y pronta administración de justicia, deja de ser un simple designio institucional para convertirse en el contenido de un derecho público subjetivo de carácter prestacional ejercitable frente al Estado en los supuestos de funcionamiento anormal de la jurisdicción.

En ausencia de determinación legal, el concepto indeterminado "dilaciones injustificadas", debe deducirse en cada caso concreto con base en pautas objetivas que tomen en cuenta, entre otros factores, la complejidad del asunto, el tiempo promedio que demanda su trámite, el número de partes, el tipo de interés involucrado, las dificultades probatorias, el compor-

tamiento procesal de los intervinientes, la diligencia de las autoridades judiciales etc. Sin embargo, en ciertos casos, es el propio legislador, en guarda de valores superiores, el que determina el contenido y alcance del aludido concepto, para lo cual establece términos perentorios cuyo incumplimiento desata consecuencias que bien pueden mirarse como riesgos conscientemente asumidos por el ordenamiento para no lastimar un bien superior. En estos eventos, el derecho fundamental a un proceso público sin dilaciones injustificadas, adquiere prevalencia sobre consideraciones puramente orgánicas y funcionales propias del aparato de la justicia.

Precisamente, la fijación legal de un término máximo de duración de la detención provisional, obedece al enunciado propósito. La duración de la privación temporal de la libertad, aplicable a las etapas de investigación y juzgamiento, consulta en una sociedad democrática el delicado equilibrio que debe mantenerse entre el interés legítimo del Estado de perseguir eficazmente el delito y sancionar a los culpables y, de otro lado, la necesidad de asegurar la libertad de las personas y la posibilidad de garantizar un proceso justo e imparcial.

La detención provisional, la Corte debe subrayarlo, es una medida cautelar de naturaleza puramente preventiva, de carácter excepcional como todas las medidas restrictivas de la libertad - dispone el art. 9.3 del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos de 1966, suscrito por Colombia: "La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general" -, que no puede, en modo alguno, tomarse equivalente a la sentencia condenatoria o terminar por compartir materialmente sus connotaciones esenciales. La detención provisional trasciende sus efectos procesales y repercute negativamente en la esfera de la libertad personal del inculpado, lo que obliga a que se señale su término de duración máxima, como en efecto lo hizo el legislador en el artículo 415 del C de P. P.

Incorporada en el núcleo esencial del derecho a un proceso público sin dilaciones injustificadas, la pretensión de que expirado el máximo término de duración de la detención provisional sin haberse calificado el mérito del sumario, conforme lo prescribe el artículo 415, parágrafo transitorio del C de P. P., la declaratoria de la conmoción interior, adoptada con la finalidad de prevenir el efecto liberador de la citada norma, lo vulnera de manera clara e inconcusa. La etiología de las dilaciones, explicable por los diversos problemas estructurales que aquejan a un sector de la justicia colombiana y sobre los cuales tanto el Presidente como el Fiscal General abundan en sus comunicaciones, pueden servir como eximentes de responsabilidad personal para las autoridades judiciales, pero no podrán permitir, sin vaciar el contenido esencial del derecho a un proceso público sin dilaciones injustificadas, hacer caso omiso de las consecuencias que la ley conecta a la expiración del má-

ximo término de detención provisional sin haber sido calificado el mérito del sumario.

El decreto de conmoción interior que, por lo visto, se dirige a afectar el núcleo esencial de un derecho fundamental, viola el artículo 214-2 de la C. P. y, por contera, los artículos 6 y 7 de la Ley 137 de 1994 "por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia". Cabe anotar que la referencia que en esta sentencia se hace a ésta última ley, expedida con posterioridad al decreto examinado, no pretende otorgarle efecto retroactivo, sino simplemente corroborar e ilustrar la violación que se advierte frente a las normas constitucionales y a las disposiciones de los tratados públicos, en las que aquélla justamente se inspira.

(ii) Derecho a un debido proceso

Las personas sindicadas son sujetos del proceso y, como tales, tienen derecho a la tutela judicial efectiva, la que debe brindarse por el juez o tribunal competente, mediante la aplicación de las leyes preexistentes al caso concreto y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (CP art. 29). En su esencia, este derecho corresponde al contenido de los principios de legalidad y garantías judiciales proclamados en el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos y que, a tenor del artículo 4o de la Ley 137 de 1994, exhiben carácter de derechos intangibles y, por tanto, inafectables durante los estados de excepción.

Es evidente que el mantenimiento de la medida de privación de la libertad, pese a que obre la causal legal de excarcelación, adquiere materialmente la naturaleza de pena, en modo alguno prevista en el momento en que se cometió la infracción y, por ende, no preexistente al acto que se le imputa al sindicado.

(iii) Derecho a la favorabilidad en materia penal

En materia penal, reza el artículo 29 de la C. P., la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Frente a la sucesión de leyes en el tiempo, el principio *favor libertatis*, que en materia penal está llamado a tener más incidencia, obliga a optar por la alternativa normativa más favorable a la libertad del imputado o inculgado. La importancia de este derecho se pone de presente a la luz del artículo 4o de la Ley 137 de 1994, que lo comprendió entre los derechos intangibles, esto es, inafectables durante los estados de excepción. La causa o móvil determinante del Decreto de Conmoción se construye sobre la idea de sacrificio de una situación de favorabilidad penal.

(iv) Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica

Según el artículo 14 de la CP., "toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica". Por su parte, el artículo 4 de la Ley 137 de 1994, de conformidad con la Convención Americana de los Derechos humanos que lo consagra en su artículo 3o, lo eleva a la categoría de derecho intangible.

En otra oportunidad esta Corte sentó la siguiente doctrina sobre el mentado derecho:

"El único sujeto al cual se refiere el artículo 14 de la C.P. es a la persona natural. Ante ella se inclina la Constitución - como de otra parte también lo ha hecho la declaración universal de los derechos humanos (art. 6), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 16) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13) -, para reconocer su personalidad jurídica. El acto de reconocimiento atestigua que la personalidad es un atributo congénito a la persona que precede al mismo ordenamiento que se limita a declararlo.

La personalidad jurídica indica en el caso de la persona natural su idoneidad para ser titular de todas las posiciones jurídicas relacionadas con sus intereses y actividad. El reconocimiento que extiende la Constitución a la capacidad jurídica general de todas las personas naturales, es una concreción necesaria del principio de igualdad, que es compatible sin embargo con las formas de incapacidad jurídica que puede consagrar la ley en aras del interés de la persona misma o de un superior interés público.

El derecho a la personalidad jurídica reconocido a toda persona postula, como se ha dicho, una radical reivindicación del principio de la igualdad jurídica, y se endereza a hacer de todo miembro de la sociedad - independientemente de su raza, sexo, edad y condición - un sujeto dotado de capacidad jurídica e inmune a la degradación legal de su indisputada personalidad, lo que no fue así históricamente en la sociedad esclavista y en los oprobiosos regímenes totalitarios de este siglo. Del mismo modo el derecho fundamental a la personalidad jurídica no se concilia con las limitaciones generales a la capacidad general y la consagración de incapacidades especiales que en cierta época se predicaron de la mujer casada y de los hijos extramatrimoniales" (Sentencia C-486 de 1993).

No solamente, en virtud de este derecho, se dotan de mayor rango los atributos que se asocian a la personalidad jurídica, sino que también se proscriben todos los tratamientos que se dirijan a desconocer en el plano jurídico la

dimensión humana y la degraden. La persona individual es una realidad sustantiva que si bien no puede ser captada jurídicamente en su totalidad única e intransferible, sí demanda consideración, respeto y reconocimiento.

Este reconocimiento no se vislumbra en el decreto de conmoción que se limita a aludir de manera masiva e indiscriminada a un número exacto de sindicados (864), cuyo regreso a la libertad se estima peligroso para el orden público. La situación de peligro se predica genéricamente del indicado número. No se mencionan comportamientos individuales de sujetos éticamente libres. Se da por sentado una conducta refleja y uniforme de un número apreciable de detenidos. Sin embargo, la privación de la libertad no dejará de ser soportada por cada uno de los 864 detenidos, sin perjuicio de que la causa concreta sólo se explique a partir de una supuesta acción colectiva o condición de peligro atribuida a la totalidad de los 864 detenidos. El derecho a la personalidad jurídica resulta así quebrantado, pues cada persona debe responder de su comportamiento - del cual surgen derechos, deberes y obligaciones propios - y no del imputable a los demás. La persona no es un número y su responsabilidad o tratamiento jurídico mal puede deducirse de una cifra estadística.

(v) Derecho a la libertad

La detención provisional es una simple medida preventiva, no asimilable a la condena, y de carácter temporal. Expirado el término de su duración máxima, sin que se haya calificado el mérito del sumario, el sindicado tiene derecho a la libertad. Si por este sólo hecho es privado de la libertad, o, se decide mantenerlo confinado en un centro carcelario, la actuación pública además de ser antijurídica, se torna irrazonable. La obligada concesión de la libertad, mediando la causal legal para el efecto, no puede convertirse por sí misma en sospecha para prevenir su disfrute. Aparte de que una sospecha abstracta, asumida ayuna de fundamento fáctico frente a una mera cifra de sindicados por el solo hecho de la sindicación, pierde toda plausibilidad, la suspensión del derecho a la libertad en estas condiciones equivaldría a una masiva aprehensión y retención de sindicados de atentar contra la paz pública, que en su versión del antiguo artículo 28 de la pasada Constitución fue suprimida por la actual carta política.

Si los allanamientos colectivos contemplados en el literal n del artículo 38 de la Ley 137 de 1994 fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, pues *"la indeterminación de los domicilios, en las órdenes judiciales, puede prestarse para violaciones de derechos fundamentales de personas inocentes"*, qué puede decirse de un decreto que, como el revisado, tiene la virtualidad en sus desarrollos concretos de privar masivamente de la libertad a 864 sindicados con base en una sospecha que se difumina anónimamente sobre el grupo.

VI. EL USO DE LAS ATRIBUCIONES ORDINARIAS DE POLICIA

7. Descontada la existencia de una grave perturbación del orden público, no sería necesario en estricto rigor, pasar a determinar si la supuesta perturbación podía o no ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía. No obstante, se harán unas breves consideraciones para demostrar aún más la inexequibilidad del Decreto de Conmoción.

La posición que frente a la situación planteada por el Fiscal General habían podido asumir las autoridades de policía, muestra a las claras que no ha debido pensarse en manejar con instrumentos de orden público lo que es en su esencia un asunto judicial.

En la etapa inicial, mientras germinaba el problema que finalmente se identificó como una sobresaturación del aparato judicial, las autoridades de policía, por elementales razones de competencia, no podían llevar a cabo ninguna función de orden preventivo. En la etapa final, marcada por la liberación de los sindicatos, la policía no podría intentar ninguna acción represiva sin que se verificasen hechos o existiere la certidumbre de amenaza de turbación del orden público, vale decir, sólo abusando de su poder habría podido detener - apoyada tan sólo en una sospecha genérica - nuevamente a quienes eran liberados por los fiscales y jueces regionales.

Por lo demás, las consideraciones del Estado-aparato no pueden siempre, menos todavía si no se presentan motivos fundados, primar sobre los derechos fundamentales de las personas. El simple temor de las autoridades de policía de que las personas investigadas o juzgadas por los fiscales y jueces, puedan volver a cometer nuevos delitos, no puede por sí solo inhibir el pronunciamiento de una sentencia absolutoria si ella es la que en derecho debe proferirse o la concesión temporal de la libertad si se dan los presupuestos de ley y así lo estima procedente la autoridad judicial competente. Las personas pueden verse expuestas a perder su libertad por causas legales y por hechos positivos que evalúa la autoridad judicial. El mero temor social o policial, no puede ser título para mantener a una persona indefinidamente privada de la libertad. La contrapartida de esta falsa seguridad social, simiente de las ideologías peligrosistas, será siempre la arbitrariedad y la discriminación, que normalmente se concentra en los grupos más desprotegidos y débiles de la sociedad.

VII. LA SEPARACION DE LAS FUNCIONES ESTATALES

1. La inexistencia de la perturbación del orden público, de acuerdo con lo expuesto, indica a la Corte que el decreto revisado viola el artículo 213 de la C.P., y no puede el Presidente, en consecuencia, asumir ni ejercer las facul-

tades previstas en esa norma, toda vez que en ese caso estaría invadiendo órbitas vedadas, en particular las que pertenecen a los órganos legislativo y judicial (C. P. arts. 113, 114 y 116 de la C. P.).

2. La falta de una prueba contundente sobre el supuesto fáctico de la conmoción, convierte la decisión gubernamental en una intromisión en la actividad de la rama judicial del poder público. En efecto, es a los jueces a quienes corresponde la aplicación de los términos procesales (C. P. art. 29, inciso segundo). Esta es una garantía indispensable para la protección de los derechos fundamentales de los sindicados. Las dificultades funcionales e incluso estructurales de la justicia no pueden convertirse en justificación para que el órgano ejecutivo modifique el curso normal de los procesos e intervenga en ellos mediante la declaratoria del Estado de conmoción interior.

3. En el Estado colombiano ciertas instituciones suelen tener fallas graves en el cumplimiento de sus funciones, algunas de ellas de tipo estructural. Sin embargo esta realidad no pone en tela de juicio el postulado de la separación de las ramas del poder público. Mucho menos en el caso de la justicia. La independencia de los jueces no puede estar supeditada a la solución de sus dificultades funcionales. Si así fuera, quedaría eliminada la autonomía, y, el Gobierno, al calificar su funcionamiento, tendría autorización para intervenir a su antojo.

4. Si bien es posible hipotéticamente decretar el Estado de conmoción interior por causa de un deficiente funcionamiento del Estado y, en este caso, de una parte del aparato judicial, en la práctica, ello implica un serio esfuerzo de demostración de parte del ejecutivo en cuanto a la existencia de las condiciones fácticas exigidas por el artículo 213. En este evento, más que en ningún otro, la carga de la prueba de la conmoción exige un rigor especial, de tal manera que la sospecha de una simple instrumentalización gubernamental para solucionar problemas políticos quede totalmente despejada.

5. La laxitud del control en esta materia traería consigo la grave consecuencia de otorgarle al ejecutivo la posibilidad de utilizar el Estado de conmoción, cada vez que se presentaren problemas funcionales dentro del Estado, en un país en donde esta clase de dificultades no están llamadas a desaparecer en el mediano plazo. Por esta vía se corre el riesgo de trivializar los estados de excepción y desvirtuar la intención explícita del constituyente de poner término a su utilización abusiva e innecesaria.

6. Es bien clara la voluntad del constituyente de erradicar la práctica política que consistía en acudir al Estado de Sitio con el objeto de acrecentar los poderes del Ejecutivo y, por este medio, resolver dificultades ordinarias que no ameritaban intrínsecamente ese tratamiento. Las primeras decisiones sobre declaratorias de estados de excepción emanadas de esta Corte se pro-

dujeron en un período de tránsito constitucional que bien justificaba un tratamiento prudente y comprensivo respecto de las decisiones tomadas por el Gobierno en esta materia. Sin embargo, debe quedar claro que el objetivo constitucional en este momento es el de normalizar el tratamiento de los problemas de orden público y de evitar el recurso permanente a los estados de excepción. En este sentido, corresponde al Presidente de la República promover una nueva cultura de la normalidad, de la vigencia constante del régimen democrático y de todas sus garantías fundamentales y, a su turno, a esta Corte compete velar por que ello se cumpla.

VIII. BREVES CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA SITUACION PLANTEADA POR EL FISCAL GENERAL DE LA NACION

Pese a que la situación descrita por el Fiscal General de la Nación, por las razones mencionadas en esta sentencia, no puede ser calificada como constitutiva de una grave perturbación del orden público, sí reclama la atención urgente y decidida de todos los órganos del poder público con miras a resolver los múltiples factores que se encuentran en su origen. Sobra recalcar que para hacerlo, no es necesario declarar la conmoción interior. Se requiere, empero, que cada órgano, dentro de su competencia, cumpla con su función y con el deber de colaboración armónica para con las demás ramas del poder público.

La ineficacia del aparato judicial que se ocupa de investigar los delitos más graves tipificados por las leyes de la República, puede causar zozobra ciudadana, pero al mismo tiempo, genera arbitrariedad frente a las personas sindicadas que se han visto privadas indefinidamente de su libertad en espera de que se les defina su situación jurídica.

Los fiscales y jueces regionales, como se puede apreciar en los antecedentes, han dispuesto, desde la expedición del artículo 8 transitorio de la CP, hasta el día 2 de mayo de 1994, fecha en la que expiraba el término para calificar el último grupo de sumarios de los delitos de que conocen, de un tiempo razonablemente amplio para culminar sus actuaciones. Distintos decretos, algunos expedidos en desarrollo del Estado de conmoción interior, se encargaron de prorrogar invariablemente los términos de las investigaciones y de la consiguiente detención provisional de los imputados, haciéndose cargo de esta manera de las flaquezas que, por distintas causas, afectaban a la justicia regional. Este proceso parecía concluir con la expedición de la Ley 81 de 1993, que produjo la última extensión en el término para calificar el mérito de los sumarios que se venían adelantando de tiempo atrás.

Inicialmente, las normas que se han dictado para conservar vigentes los términos de investigación y reclusión de los sindicados, a la luz de las cir-

cunstancias, han podido tener suficiente fundamento y ello explica que la Corte haya, en algunos casos, encontrado exequibles las medidas. Sin embargo, la prosecución, sin asidero jurídico y fáctico, de la práctica - que arriesga convertirse en hábito - de perpetuar la privación de la libertad de los sindicatos sin que se obtenga la calificación de sus sumarios, en las actuales condiciones, carece de razonabilidad y se revela desproporcionada y arbitraria en cuanto afecta el núcleo esencial de sus derechos fundamentales.

Por lo demás, la situación sometida a la consideración del Presidente, no era imprevisible, pues, desde la adopción de la ley, el alto funcionario que informó sobre la misma era consciente de la aparente brevedad de los términos legales y, de otra parte, en varias oportunidades y con suficiente antelación previno a las autoridades competentes sobre su próximo vencimiento y la necesidad de acelerar las diligencias.

El Estado de derecho y la naturaleza de los estados de excepción, se desvirtúan si a éstos últimos se apela, por fuera de las causales de grave perturbación del orden público, que son las únicas que pueden servir de fundamento a su declaratoria.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE

Primero.- Declarar *INEXEQUIBLE* el Decreto 874 de mayo 1° de 1994 "por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior".

Segundo.- Disponer que los efectos de la presente declaratoria de inexecutable sólo se producirán a partir de la notificación de esta sentencia.

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

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente;

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado
Aclaración de voto

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado
Salvamento de voto

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado
Salvamento de voto

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado
Salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-300 de julio 1° de 1994

Ref.: Expediente R.E. 054

Revisión constitucional del Decreto No. 874 de 1994 "Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior".

Comparto en su integridad la filosofía que informa el fallo, pero pienso que la Corte ha debido asumir, sin ninguna vacilación, las claras consecuencias que de él tendrían que seguirse, a saber: que la declaratoria del estado de conmoción interior fue inconstitucional desde el momento en que se produjo y no desde el momento en que la sentencia quede ejecutoriada. Por tanto, que no podía el Gobierno dictar normas que alteraran o suspendieran los términos dentro de los cuales estaban obligados los jueces a resolver la situación jurídica de los sindicatos, muchos de los cuales tenían derecho a recuperar su libertad y no pudieron hacerlo por aplicárseles -retroactivamente- disposición más gravosas, lo que constituye una exabrupto a la luz de nuestra Constitución y de cualquiera otra Constitución civilizada.

Fecha ut supra.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-300 de julio 1° de 1994

Ref.: Expediente R.E. 054

Los suscritos magistrados, HERNANDO HERRERA VERGARA, FABIO MÓRON DIAZ y VLADIMIRO NARANJO MESA salvan su voto en el asunto de la referencia, por no compartir la decisión de fondo de la Sala Plena de la Corte Constitucional del día treinta (30) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994), mediante la cual se declaró inexecutable, por razones de fondo, el Decreto No. 874 de 1994, "por el cual se declara el Estado de Comoción Interior".

Consideramos los suscritos magistrados que la Corte Constitucional carece de competencia para conocer de fondo sobre las razones que llevan al Gobierno Nacional para declarar un estado de excepción y, en el caso concreto, el estado de comoción interior, así como las que motiven el Decreto que lo levante, por no tener estos decretos el carácter de "legislativos". Se trata en estos casos de decretos que tienen una categoría especial, dictados en ejercicio de claras atribuciones que le da directamente la Constitución Política al presidente de la República y al Gobierno Nacional, al confiarles, de manera exclusiva, la salvaguarda del orden público y su restablecimiento cuando fuere turbado. En efecto, el artículo 189 de la C.P. dispone:

Artículo 189.- "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

"....."

"4.- Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado".

Por su parte, los artículos 212, 213 y 215 de la C. P., disponen que el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar,

respectivamente, el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior o el estado de emergencia, cada uno de ellos sometido a las modalidades prescritas en el correspondiente artículo. Es claro, pues, que se trata de Decretos *declaratorios* de un estado de excepción, denominación ésta que, por lo demás, les da la ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia", ley estatutaria que pasó por la revisión de la Corte Constitucional, conforme a lo dispuesto en los artículos 153 y 241-8 de la C. P., y cuya decisión fue adoptada por la unanimidad de sus miembros. Cabe recordar que en uno de los artículos de esta ley, igualmente la Corte declaró exequible la norma que permite modificar disposiciones del Código de Procedimiento Penal en uso de facultades dentro del estado de conmoción interior.

El órgano competente para evaluar y decidir finalmente sobre las razones que llevan al Gobierno Nacional a declarar un estado de excepción, o a levantarlo, es el Congreso Nacional, en ejercicio de la función de control político que le asigna la Constitución en sus artículos 114 y 135. Es justamente por esta razón que, de conformidad con lo establecido concretamente en el artículo 213, para el caso de la conmoción interior, *"dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales"*, y que agrega dicho artículo: *"El presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración"*. Es claro pues que es al Congreso y no a la Corte Constitucional, al órgano al cual el Gobierno debe explicar las razones que tuvo para declarar o levantar el estado de conmoción interior, que es éste, por consiguiente, quien en ejercicio de la facultad exclusiva de control político que la Constitución le asigna, el que debe pronunciarse sobre esa motivación, y que arrogarse la Corte la facultad de juzgar dichos motivos, implica una abierta intromisión no sólo en los fueros de la rama Ejecutiva, a la cual constitucionalmente le compete la preservación del orden público y su restablecimiento cuando fuere turbado, sino también en los del Congreso Nacional, al cual corresponde el juicio político respectivo.

Caso muy distinto es el de los llamados decretos legislativos, que son aquellos dictados con base en el que declaró el correspondiente estado de excepción, y sobre los cuales está previsto por la Carta Política el control jurisdiccional en cabeza de la Corte Constitucional (Arts. 214-6 y 241-7). Cabe recordar que bajo la vigencia de la Constitución de 1886, en el caso del estado de sitio consagrado en el artículo 121 y, a partir de la reforma constitucional de 1968, en el de la emergencia económica y social consagrado en el artículo 122, la Corte Suprema de Justicia, encargada por entonces de la jurisdicción constitucional, en reiterada jurisprudencia se abstuvo sistemáticamente de conocer de fondo sobre los motivos que, en su momento, llevaron al Gobierno a declarar uno de estos estados, y se limitó a la revisión de

forma de dicho decreto. Inclusive, varios magistrados de esa alta Corporación, en salvamentos de voto, sostuvieron la tesis de que ni siquiera la Corte debería entrar a conocer de la forma, por tratarse de decretos *sui generis* que escapaban a su control.

Coincidimos los suscritos magistrados con las apreciaciones que en su momento hicieron los ilustres magistrados Guillermo González Charry, José Eduardo Gnecco Correa, Alvaro Luna Gómez, Aurelio Camacho Correa, Germán Giraldo Zuluaga, Pedro Elías Serrano Abadía y Jesús Bernal Pinzón, y que consideramos pertinente transcribir:

"Consideramos que tanto el decreto que declara turbado el orden público y en estado de sitio todo o parte del territorio nacional, como el decreto que lo levanta, no están sometidos al control constitucional de la Corte. (...) "La institución jurídica del estado de sitio se enmarca en dos actos primordiales: El decreto que declara turbado el orden público en todo o parte del territorio nacional y el decreto que le pone fin. Dentro de estos parámetros, el Gobierno, según las voces del primer inciso del artículo 121 de la Carta, puede ejercer, tres clases de facultades: Las legales u ordinarias, es decir, las que puede ejercer en tiempo de paz; las que la Constitución autoriza expresamente para casos de guerra o de perturbación del orden público, y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones. Estas dos últimas se ejercen por medio de decretos especiales que deben llevar la firma de todos los Ministros como condición de su obligatoriedad, y que la propia Carta (parágrafo) denomina "legis-lativos", porque, como su nombre lo indica, tienen por objeto legislar o dictas normaciones exclusivamente encaminadas al restablecimiento del orden, mediante una substitución o suspensión temporal de las leyes normales que sean incompatibles con la necesidad de restablecer el orden.

"El control jurisdiccional encomendado en la materia a la Corte Suprema por los artículos 121 y 214 de la Constitución, se refiere sólo a estos decretos legislativos. (...) "El antecedente inmediato de la Reforma de 1968, a que nos venimos refiriendo, fue el Acto legislativo número I de 1960, que, respecto del control constitucional de los decretos dictados dentro del estado de sitio, lo limitó precisamente a los denominados legislativos, y aun no a todos, sino a aquellos que el Congreso considerara necesario enviar a la Corte Suprema. (...) En esta forma quedaba desde entonces excluida por voluntad del constituyente, la posibilidad de un conflicto entre la Corte Suprema y el Gobierno por la extensión de la competencia de la primera respecto del ejercicio de una atribución que corresponde

exclusivamente al segundo, y que se refleja tanto en el decreto que declara turbado el orden público, como el que declara que ha cesado la perturbación.

"Ciertamente la Corte es el supremo guardián de la Constitución, pero su competencia no es discrecional sino reglada y por lo mismo debe ejercerla con arreglo a preceptos expresados sobre la materia. El decreto por medio del cual el Gobierno declara restablecido el orden público y establece o levanta el estado de sitio, no es un decreto legislativo porque no modifica transitoriamente ninguna ley ordinaria, ni reprime ningún derecho, ni limita ninguna garantía, sino que, por el contrario, en el primer caso se prepara para el ejercicio de las facultades excepcionales, y en el segundo abre plenamente la puerta a la legalidad normal y con su sola expedición, automáticamente dejan de regir los decretos de emergencia. Por lo mismo no están comprendidos dentro de la categoría de los decretos sometidos al control constitucional de la Corte, y ésta carece, en consecuencia, de competencia para enjuiciarlos, así sea por el aspecto puramente formal, como lo dice el fallo. Si la Corte, sin norma expresa que se lo permita, asumiera el estudio de la exequibilidad del decreto que decreta o pone fin al estado de sitio, podría determinar con su decisión consecuencias de extrema gravedad en el orden político del país, como sería, para citar un solo ejemplo, la de mantener turbado el orden público y en estado de sitio a la Nación, en el caso de una conclusión adversa al decreto o la de obligar a levantarlo por discrepancia con el Gobierno sobre las razones que lo llevaron a levantarlo y a retomar a la normalidad, o a decretar el estado de sitio. Y vendría a asumir, de este modo, la función que la Carta atribuye exclusivamente al Presidente de la República (artículo 120-7), en todo tiempo, y de modo especial al Gobierno pleno en los casos del artículo 121-7. Y lo haría sin ninguna responsabilidad jurídica o política, pues, ésta, en concordancia con los preceptos mencionados, debe ser deducida por el Congreso a los funcionarios constitucionalmente responsables de mantener el orden (art. 121-8). Por consiguiente, estimamos que la Corte no es competente para conocer del decreto a que se refiere la ponencia".

En el caso de la conmoción interior, cuando en el artículo 213 se habla de "los decretos legislativos que dicte el Gobierno...", se está refiriendo específicamente a los que puede dictar en uso de las facultades que le confiere el inciso primero del mismo artículo. Y cuando agrega que los decretos legislativos "podrán suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción y dejaran de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público", está reafirmando el mismo criterio pues, aunque parezca redundante, únicamente a través de esos decretos se puede asumir la función legislativa

limitada una vez que el estado de conmoción ha sido declarado. Y cuando en el numeral sexto del artículo 214 dispone que *"el Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad"*, vuelve a reafirmar el mismo criterio, pues como ya se dijo, eso son los únicos decretos que emanan de las atribuciones excepcionales contenidas en los artículos 212, 213 y 215. Finalmente, cuando el artículo 242 numeral primero dispone que *"Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquéllos para los cuales no existe acción pública"*, se está refiriendo de manera clara a los decretos legislativos que son, junto con los proyectos de leyes estatutarias y los proyectos de ley aprobatorios de tratados internacionales, los únicos que el constituyente ha querido someter al control automático de la Corte Constitucional.

Resulta pues extraño a las competencias de esta Corporación el examen que se verificó en esta oportunidad sobre los hechos que sirvieron de fundamento para expedir el decreto que declara el Estado de Conmoción Interior, ya que desde el punto de vista jurídico, esta Corte no está habilitada, ni formal ni materialmente, ni por la Constitución ni por la ley, para adelantar un juicio específico y material por razones de fondo sobre hechos no sometidos a su control, ni a su actuación judicial, y menos sobre aquellos que no incorpora ni puede incorporar a sus procedimientos probatorios de índole judicial.

De los documentos que judicialmente pueden obrar en estos expedientes adelantados por vía del control automático de constitucionalidad, no puede en ningún caso inferirse, como lo hace la providencia de la que nos apartamos diametralmente, que los hechos que configuran la *"perturbación del orden público"* no son graves, o que lo son, pero no tanto como para alcanzar a motivar de modo suficiente o siquiera razonable la declaración, o que ellos y las situaciones que configuran o que contribuyen a configurar, según las consideraciones del Presidente de la República y de todos sus ministros vertidas en la parte motiva del decreto de declaratoria, no atentan de modo inminente contra la estabilidad institucional ni contra la seguridad del Estado o contra la convivencia ciudadana, o que lo hacen, pero sólo hasta una parte razonablemente admisible con base en unos términos judiciales indefinidos, y sujetos, en todo caso, al juicio *apriori* y siempre disponible del juez de constitucionalidad.

En este sentido, para quienes salvamos nuestro voto, es claro que la Corte se atribuye una competencia que es, según los términos empleados por el constituyente, de eminente connotación política, y que la calificación de los hechos y de las causas invocadas por el gobierno como constitutivas de las

situaciones de perturbación, que no simples circunstancias como lo entiende la mayoría de la Corte, corresponde a otros órganos y a otros poderes dentro de nuestra organización constitucional. No debe olvidarse que el mismo artículo 214 de la Constitución Nacional señala que el Presidente de la República y sus ministros serán responsables, cuando "declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior", de lo cual se colige que la competencia en cuanto hace al control de la declaración de dichos estados la tiene es el Congreso de la República y no la Corte Constitucional, con respecto a las causas que dieron lugar a los mismos.

En verdad, esta corporación no está habilitada, como por regla general no lo está ningún juez dentro de los estados democráticos y de derecho, para aplicar, en juicios de carácter abstracto, conocimientos propios de las técnicas de la estrategia militar, ni de las tácticas de guerra, de la inteligencia o contrainteligencia policiva o militar ni delincencial, como sí corresponde al jefe del poder ejecutivo, en los tiempos que corren de masificación de la criminalidad organizada y de la constitución de carteles, de asociaciones de terroristas y de bandas armadas de delincuentes.

Además, esta vía judicial abstracta de control de constitucionalidad de una medida apenas declarativa de una situación que en nuestro Estado de Derecho debe ser formalmente declarada, no da lugar a adelantar investigaciones judiciales sobre las actividades contrarias a la seguridad nacional, como pueden ser las encaminadas a la reorganización de bandas de peligrosos delincuentes; tampoco por este procedimiento se permite a ningún juez determinar la suficiencia de un medio terrorista o de la acumulación de explosivos o de los planes detectados en uno y otro caso, pues esta Corte no puede verificar juicios sin hechos sometidos a su consideración, y no puede ser juez de una causa que le es ajena.

Obviamente esperamos que la calificación de las circunstancias materiales que puedan generar una guerra exterior, o una grave calamidad pública, no sean igualmente sometidas en el futuro a un juicio abstracto y preventivo de constitucionalidad, sin la suficiente ponderación de los expertos en campos como el de la seguridad o en problemas de la guerra, ajenos a la función de esta Corte.

Siguiendo la misma formulación, hipotéticamente se llegaría validamente al absurdo de la inconstitucionalidad del decreto que, antes del vencimiento del término legal o constitucional, declara restablecido el orden público y a que, aun por fuera del período señalado, no se pudiese restablecer el estado de normalidad por el Presidente con la firma de todos sus ministros; así, en la extensión de la argumentación de la que disintimos, podría producirse una declaratoria de inconstitucionalidad ante el decreto que, en otra oportu-

nidad, declare restablecido el orden público antes del término señalado en el primero de los decretos o en los posteriores de prórroga, sólo porque no se ha demostrado, de modo suficiente que el orden público queda restablecido o que ya se pueden conjurar las causas de perturbación, según el tipo de juicios que se adelantarían de conformidad con la sentencia de la Corte aprobada por la mayoría.

En efecto, el conocimiento de la materialidad de los hechos que sirven para motivar las razones que mueven al Gobierno Nacional para proceder a las mencionadas declaraciones, no es el objeto de la actuación del control automático y forzoso de constitucionalidad, ni es un asunto justiciable en este estrado, y ellos no se encuentran debidamente incorporados a las actuaciones documentadas en el juicio, dentro del procedimiento de control abstracto de constitucionalidad de los mencionados decretos. Naturalmente, la exigencia de la motivación en este tipo de decretos es en verdad un avance en nuestra jurisprudencia constitucional que establece un límite a las pretensiones de arbitrariedad que suelen desarrollarse bajo aquellos estados, y se encaminan a frenar los abusos que se pueden cometer, y aun cuando ésta no se encontraba en las iniciales regulaciones previstas en la Carta de 1886, la exigibilidad de la motivación de origen jurisprudencial, operó como un freno formal pero eficaz que aun sirve de fundamento para el examen de la Corte. Es más, obsérvese que el control automático de los decretos legislativos es una institución nacional de reciente factura, que se desarrolló precisamente para hacer más completo y vigoroso el control abstracto de las competencias del ejecutivo en estados de excepción, frente a los defectos que presentaba el mecanismo de la acción pública de inexecutable aplicable antes de 1966, y refleja la tendencia del reforzamiento de las garantías en favor de los derechos fundamentales en nuestro sistema de control constitucional, lo cual no se puede desconocer en estos asuntos.

Cabe destacar que en ninguno de los trabajos preparatorios, ni en los debates de la Asamblea Constitucional, aparece la intención de judicializar las valoraciones abstractas que en punto a las consecuencias de los hechos perturbadores del orden público debe hacer en todo caso el Presidente de la República; empero, se reservó al Congreso de la República la competencia para hacer un doble juicio político sobre dichas ponderaciones y sobre las valoraciones de las situaciones de hecho que puede adelantar el Gobierno, para proceder a la mencionada declaración, ya que se conservan las competencias normales en materia de juicio político, y se le reúne para que proceda con la plenitud de sus competencias constitucionales y legales a examinar el informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

Finalmente, los suscritos magistrados desean consignar su seria preocupación sobre las imprevisibles y, a su juicio, muy graves consecuencias que para el orden público y la convivencia ciudadana puede tener, como efecto

de la Sentencia, la excarcelación masiva de centenares de individuos acusados de delitos de máxima gravedad, como son los de terrorismo, secuestro, narcotráfico, rebelión y otros conexos. Consideran este hecho contrario a la necesidad de hacer prevalecer el principio del interés general sobre el particular, consagrado en nuestra Carta Política (Arts. 1o., 2o. y 58), y de los valores de la convivencia, la justicia, la paz y la seguridad de los colombianos, que son fines esenciales del Estado Social de Derecho, igualmente consagrados en la Constitución.

Fecha ut supra,

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

SENTENCIA No. C-283

de junio 29 de 1995

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-750

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 104 de 1993 "por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones".

Actor: Alfredo Vásquez Carrizosa y otros.

Magistrado Ponente: DR. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintinueve (29) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Alfredo Vásquez Carrizosa, Roberto Mutis Puyana y Jesús Aníbal Suárez M., haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4º, de la Carta Política, han presentado una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 104 de 1993.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

"LEY 104 DE 1993

(Diciembre 30)

Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Primera Parte

Parte General

Artículo 1º.- Las normas consagradas en la presente Ley tienen por objeto dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política.

Artículo 2º.- En la aplicación de las atribuciones conferidas en la presente Ley, se seguirán los criterios de proporcionalidad y necesidad y en la determinación del contenido de su alcance el intérprete deberá estarse al tenor literal de la misma, sin que so pretexto de desentrañar su espíritu, puedan usarse facultades no conferidas de manera expresa.

En el ejercicio de las mismas facultades no podrá menoscabarse el núcleo esencial de los derechos fundamentales, ni alterar la distribución de competencias establecidas en la Constitución y las leyes y en su aplicación se tendrá siempre en cuenta el propósito del logro de la convivencia pacífica.

Artículo 3º.- El Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de los derechos y libertades de los individuos y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real y a proveer a todos de las mismas oportunidades para su adecuado desenvolvimiento, el de su familia y su grupo social.

Artículo 4º.- Las autoridades procurarán que los particulares resuelvan sus diferencias de manera democrática y pacífica, facilitarán la participación de todos en las decisiones que los afectan y deberán resolver de manera pronta las solicitudes que los ciudadanos les presenten para la satisfacción de sus necesidades y la prevención y eliminación de las perturbaciones a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y el ambiente.

Artículo 5º.- Las autoridades garantizan el libre desarrollo y la libre expresión y actuación de los movimientos sociales y de las protestas populares que se realicen de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Artículo 6º.- En la parte general del plan de desarrollo y en los que adopten las entidades territoriales se señalarán con precisión las metas, prioridades y políticas macroeconómicas dirigidas a lograr un desarrollo social equitativo y a integrar a las regiones de colonización, o tradicionalmente marginadas o en

las que la presencia estatal resulta insuficiente para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 2 de la Constitución Política, con el objeto de propender por el logro de la convivencia, dentro de un orden justo, democrático y pacífico.

Artículo 7º.- El Gobierno deberá presentar informes, dentro de los primeros diez (10) días de cada período legislativo a las Comisiones de que trata el artículo 8º referidos a la utilización de las atribuciones que se le confieren mediante la presente Ley, así como sobre las medidas tendientes a mejorar las condiciones económicas de las zonas y grupos marginados de la población colombiana.

Artículo 8º.- Las mesas directivas de las Comisiones primeras de Senado y Cámara, conformarán una comisión, integrada por seis (6) senadores y seis (6) representantes, en la que deberán estar representados proporcionalmente todos los partidos y movimientos políticos representados en el Congreso, la cual deberá hacer el seguimiento de la aplicación de la presente Ley, recibir las quejas que se susciten con ocasión de la misma, revisar los informes del Gobierno y recomendar la permanencia, suspensión o derogatoria de las disposiciones contenidas en esta Ley.

Título I

INSTRUMENTOS PARA LA BUSQUEDA DE LA CONVIVENCIA

Capítulo 1

ABANDONO Y ENTREGA VOLUNTARIA

Artículo 9º.- Tratándose de personas vinculadas a grupos subversivos, de justicia privada o denominados "milicias populares rurales o urbanas", será necesario el abandono voluntario de la organización y la entrega a las autoridades y podrán tener derecho a los beneficios señalados en los artículos 369-A y 369-B del C.P.P., siempre y cuando se cumpla con los requisitos y criterios allí previstos.

Parágrafo 1º.- Cuando sea necesario verificar si las personas que solicitan la concesión de los beneficios a que se refiere el presente artículo, tienen carácter de personas vinculadas a grupos subversivos, de justicia privada o denominados "milicias populares rurales o urbanas", la autoridad judicial competente podrá solicitar la información pertinente a los Ministerios de Gobierno, Defensa, Justicia y del Derecho, y a las demás entidades y organismos de inteligencia del Estado.

Parágrafo 2º.- Los beneficios previstos en este artículo no podrán extenderse al delito de secuestro, a los demás delitos atroces ni a homicidios co-

metidos fuera de combate o aprovechándose del estado de indefensión de las víctimas, ni en general, a delitos cuya pena mínima legal exceda de ocho (8) años de prisión.

Capítulo 2

NORMAS COMUNES

Artículo 10.- Beneficios Condicionales. Cuando se concedan los beneficios de garantía de no investigación ni acusación, libertad provisional, detención domiciliaria durante el proceso de ejecución de la condena, condena de ejecución condicional, libertad condicional, sustitución de la pena privativa de la libertad por trabajo social, el funcionario judicial competente impondrá al beneficiado una o varias de las siguientes obligaciones:

- a) Informar todo cambio de residencia;
- b) Ejercer oficio, profesión u ocupación lícitos;
- c) Reparar los daños ocasionados por el delito, salvo cuando se demuestre que se está en imposibilidad de hacerlo;
- d) Abstenerse de consumir bebidas alcohólicas;
- e) Someterse a la vigilancia de las autoridades o presentarse periódicamente ante ellas;
- f) Presentarse cuando el funcionario judicial lo solicite;
- g) Observar buena conducta individual, familiar y social;
- h) No cometer un nuevo hecho punible, excepto cuando se trate de delitos culposos;
- i) No salir del país sin previa autorización del funcionario judicial competente;
- j) Cumplir con las obligaciones contempladas en las normas y reglamentos del régimen penitenciario y observar buena conducta en el establecimiento carcelario;
- k) Cumplir y acreditar el trabajo o estudio ante las autoridades competentes.

El funcionario judicial competente impondrá las obligaciones discrecionalmente, según la naturaleza y modalidades del hecho punible, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometió, la naturaleza del beneficio, la personalidad del beneficiario, los antecedentes penales y la buena conducta en el establecimiento carcelario.

Las obligaciones de que trata este artículo se garantizarán mediante caución, que será fijada por el mismo funcionario judicial.

Artículo 11.- Revocación de beneficios. El funcionario judicial que otorgó el beneficio lo revocará cuando encuentre que se ha incumplido alguna de las obligaciones impuestas, se ha incurrido en el delito de fuga de presos o en falta grave contra el régimen penitenciario, durante el respectivo período de prueba.

Artículo 12.- Prohibición de acumulación. Los beneficios por colaboración con la justicia aquí previstos, son incompatibles con los consagrados para las mismas conductas en otras disposiciones.

Otorgados los beneficios, no podrán concederse otros adicionales por la misma colaboración.

Artículo 13.- Protección integral. Desde el momento en que se entreguen a las autoridades las personas a que se refiere el Título I, artículos 10, 11, 12 y 13 de esta Ley podrán, si lo solicitan expresamente, recibir protección especial del Estado con el fin de asegurar su derecho a la vida e integridad física, cuando a juicio de la autoridad judicial competente, ella fuere necesaria.

De la entrega deberá informarse inmediatamente a la autoridad judicial competente, la cual podrá autorizar la permanencia de tales personas en instalaciones militares o sitios de reclusión habilitados por el Instituto Nacional Penitenciario, cuando lo estime conveniente para la seguridad del sometido o para la concreción eficaz de su colaboración.

Cuando dichas personas manifiesten su voluntad de no continuar en una instalación militar, o sitio de reclusión habilitado, serán trasladadas al centro carcelario que determinen las autoridades competentes.

Capítulo 3

DISPOSICIONES PARA FACILITAR EL DIALOGO CON LOS GRUPOS GUERRILLEROS, SU DESMOVILIZACION Y REINSERCIÓN A LA VIDA CIVIL

Artículo 14.- Los Representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de lograr la paz podrán:

a) Realizar actos tendientes a entablar los diálogos a que se refiere este capítulo;

b) Adelantar diálogos con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil;

c) Firmar acuerdos con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, dirigidos a obtener la desmovilización y reincorporación a la vida civil de sus integrantes. Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar y culminar el proceso de paz;

d) Acordar con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, la ubicación temporal de éstos en zonas determinadas del territorio nacional, para facilitar la verificación de que han cesado en sus operaciones subversivas.

Las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en procesos penales por delitos políticos y conexos contra los miembros de los grupos guerrilleros localizados de conformidad con lo establecido en el inciso anterior, quedarán suspendidas en las zonas a que hace referencia el inciso anterior, desde el momento de la ubicación de dichas personas hasta cuando el Gobierno Nacional declare que ha culminado el proceso de paz a que se refiere este capítulo.

Para tales efectos, el Ministerio de Gobierno y la Consejería Presidencial para la Paz elaborarán la lista de las personas que se encuentren en la respectiva zona de ubicación en su calidad de guerrilleros, previa certificación bajo la gravedad del juramento, expedida por los voceros del respectivo grupo, quienes serán responsables penalmente por la veracidad de tal información. El Ministerio de Gobierno enviará a las autoridades judiciales y de policía correspondientes la lista así elaborada.

Estas normas son aplicables a las milicias populares con carácter político.

Parágrafo 1º.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 40 de 1993, el delito de secuestro no tiene el carácter de conexo con un delito político.

Parágrafo 2º.- Con el fin de facilitar la transición a la vida civil y política legal de los grupos guerrilleros que se encuentren en un proceso de paz dirigido por el Gobierno, éste podrá nombrar por una sola vez, un número plural de congresistas en cada Cámara en representación de los mencionados grupos.

Para los efectos previstos en el presente artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos para ser congresista.

Artículo 15.- La dirección del proceso de paz corresponde exclusivamente al Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público en toda la Nación. Quienes a nombre del Gobierno participen en los diálogos y acuerdos de paz, lo harán de conformidad con las instrucciones que él les imparta.

El Presidente de la República podrá disponer la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en los diálogos a que hace referencia el artículo anterior, cuando a su juicio puedan colaborar en el desarrollo del proceso de paz.

Artículo 16.- Las personas que participen en los diálogos y en la celebración de los acuerdos a que se refiere el presente capítulo no incurrirán en responsabilidad penal por razón de su intervención en los mismos.

Artículo 17.- El Gobierno Nacional, con el único fin de facilitar el desarrollo de un proceso de paz bajo su dirección, podrá autorizar la difusión total o parcial de comunicados que provengan de organizaciones guerrilleras vinculadas al mismo o de entrevistas de miembros de dichas organizaciones.

Título II

ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE ATENTADOS TERRORISTAS

Capítulo 1

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 18.- Para los efectos de esta Ley se entiende por víctimas aquellas personas que sufren directamente perjuicios por razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos y las tomas guerrilleras que afecten en forma indiscriminada a la población.

Parágrafo.- El Consejo Directivo del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República determinará si son o no aplicables las medidas a que se refiere el presente Título, en los casos en que exista duda sobre el particular.

Artículo 19.- En desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas de atentados terroristas, éstas recibirán asistencia humanitaria, entendiéndose por tal la ayuda indispensable para atender requerimientos urgentes y necesarios para satisfacer los derechos constitucionales de dichas personas que hayan sido menoscabados por la acción terrorista. Dicha asistencia será prestada por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, en desarrollo de su objeto constitucional, y por las demás entidades públicas dentro del marco de su competencia legal.

Artículo 20.- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en desarrollo de sus programas preventivos y de protección, prestará asistencia prioritaria a los menores de edad que hayan quedado sin familia o que teniéndola, ésta no se encuentre en condiciones de cuidarlos por razón de los atentados terroristas a que se refiere el presente Título. El Gobierno Nacional apropiará

los recursos presupuestales al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para el desarrollo de este programa.

Artículo 21.- Cuando quiera que ocurra un atentado terrorista el Comité local para la Prevención y Atención de Desastres o a falta de éste, la oficina que hiciere sus veces, deberá elaborar el censo de damnificados, en un término no mayor de cinco (5) días hábiles desde la ocurrencia del atentado, en el cual se incluirá la información necesaria para efectos de la cumplida aplicación de las disposiciones de este Título, de conformidad con los formatos que establezca el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social.

Estas listas de damnificados podrán ser revisadas en cualquier tiempo por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, el cual verificará la calidad de víctimas de las personas que allí figuren como damnificados.

Cuando el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social establezca que una de las personas que figuraba en el censo respectivo o que recibió alguna de las formas de asistencia previstas en este Título, no tenía el carácter de víctima, el interesado, además de las sanciones penales a que haya lugar, perderá todos los derechos que le otorga el presente Título, y la respectiva entidad procederá a exigirle el reembolso de las sumas que le haya entregado o haya pagado por cuenta del mismo o de los bienes que le haya entregado. Si se trata de créditos, el establecimiento que lo haya otorgado podrá mantenerlo, reajustando las condiciones a la tasa de mercado.

Capítulo 2

ASISTENCIA EN MATERIA DE SALUD

Artículo 22.- Las instituciones hospitalarias, públicas o privadas, del territorio nacional, que prestan servicios de salud, tienen la obligación de atender de manera inmediata a las víctimas de los atentados terroristas que lo requieran, con independencia de la capacidad socioeconómica de los demandantes de estos servicios y sin exigir condición previa para su admisión.

Artículo 23.- Los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria consistirán en:

1. Hospitalización.
2. Material médico quirúrgico, de osteosíntesis y órtesis, conforme a los criterios técnicos que fije el Ministerio de Salud.
3. Medicamentos.
4. Honorarios médicos.

5. Servicios de apoyo tales como bancos de sangre, laboratorios, imágenes diagnósticas.

6. Transporte.

7. Servicios de rehabilitación física, por el tiempo y conforme a los criterios técnicos que fije el Ministerio de Salud.

8. Servicios de rehabilitación mental en los casos en que como consecuencia del atentado terrorista la persona quede gravemente incapacitada para desarrollar una vida normal de acuerdo con su situación, y por el tiempo y conforme a los criterios técnicos que fije el Ministerio de Salud.

Artículo 24.- El reconocimiento y pago de los servicios a que se refiere el artículo anterior se hará por conducto del Ministerio de Salud, con cargo a los recursos que suministre el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República, de conformidad con lo previsto en los artículos 26 y 47 de esta Ley, y con sujeción a los procedimientos y tarifas fijados por la Junta Nacional del Fondo de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, FONSAT.

Cuando se solicite la prestación de determinados servicios y exista duda sobre la procedencia de la solicitud, el Ministerio de Salud, para efectos de adoptar una decisión, podrá pedir concepto de una junta médica, la cual se integrará por representantes de las entidades que, de acuerdo con la ley, tienen el carácter de organismos consultivos del Gobierno en materia de salud.

Artículo 25.- Los afiliados a entidades de Previsión o Seguridad Social, tales como Cajas de Previsión Social, Cajas de Compensación Familiar o el Instituto de Seguros Sociales, que resultaren víctimas de los atentados terroristas a que hace referencia el presente Título, serán remitidos, una vez se les preste la atención de urgencias y se logre su estabilización, a las instituciones hospitalarias que definan dichas entidades para que allí se continúe el tratamiento requerido. Los costos resultantes del tratamiento inicial de urgencias, así como los costos de tratamiento posterior, serán asumidos por las correspondientes instituciones de Previsión y Seguridad Social.

Artículo 26.- Los gastos que demande la atención de las víctimas amparadas con pólizas de compañías de seguros de salud o contratos con empresas de medicina prepagada, serán cubiertos por el Estado de conformidad con lo establecido en el presente Título, en aquella parte del paquete de servicios definidos en el artículo 23 que no estén cubiertos por el respectivo seguro o contrato o que lo estén en forma insuficiente.

Artículo 27.- El Ministerio de Salud ejercerá la evaluación y control sobre los aspectos relativos a:

1. Número de pacientes atendidos.
2. Acciones médico quirúrgicas.
3. Suministros e insumos hospitalarios gastados.
4. Causa de egreso y pronóstico.
5. Condición del paciente frente al ente hospitalario.
6. Los demás factores que constituyen costos del servicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la presente Ley.

Artículo 28.- El incumplimiento de lo dispuesto en este capítulo, será causal de sanción por las autoridades competentes en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 10 de 1990, y demás normas concordantes.

Capítulo 3

ASISTENCIA EN MATERIA DE VIVIENDA

Artículo 29.- Los hogares damnificados por actos terroristas a que se refiere el presente Título podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata la Ley 3a. de 1991, sin que para tal efecto se tome en cuenta el valor de la solución de vivienda cuya adquisición o recuperación sea objeto de financiación.

La Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda e Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, ejercerá la función que le otorga el ordinal 7 del artículo 14 de la Ley 3 de 1991, en relación con el subsidio familiar de vivienda de que trata este capítulo, teniendo en cuenta el deber constitucional de proteger a las personas que se encuentren en situación de debilidad manifiesta y el principio de solidaridad, razón por la cual deberá dar prioridad a las solicitudes que presenten los hogares que hayan sido víctimas de los actos descritos en el presente artículo.

En aquellos casos en que por razón de las circunstancias económicas de las víctimas, éstas no puedan utilizar el valor del subsidio para financiar la adquisición o recuperación de una solución de vivienda, el monto del mismo podrá destinarse a financiar, en todo o en parte, el valor del canon de arrendamiento de una solución de vivienda.

Artículo 30.- Para los efectos de este capítulo, se entenderá por "Hogares Damnificados" aquellos definidos en el artículo 3 del Decreto 599 de 1991, sin consideración a su expresión en salarios mínimos legales mensuales, que por causa de actos terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos, pierdan su solución de vivienda total o parcialmente, de tal manera que no

ofrezca las condiciones mínimas de habitabilidad o estabilidad en las estructuras. Igualmente, tendrán tal carácter los hogares cuyos miembros, a la fecha del acto terrorista, no fuesen propietarios de una solución de vivienda y que por razón de dichos actos hubiesen perdido al miembro del hogar de quien derivaban su sustento.

Artículo 31.- Los postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda en las condiciones de que trata este capítulo, podrán acogerse a cualesquiera de los planes declarados elegibles por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE.

Artículo 32.- La cuantía máxima del subsidio familiar de vivienda de que trata este capítulo será el equivalente a quinientas (500) unidades de poder adquisitivo constante, UPAC.

Artículo 33.- Las postulaciones al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este capítulo, serán atendidas por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, con cargo a los recursos asignados por el Gobierno Nacional para el Subsidio de Vivienda de Interés Social. Las solicitudes respectivas serán decididas dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su presentación.

Artículo 34.- Se aplicará al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este capítulo, lo establecido en la Ley 3 de 1991 y disposiciones complementarias, en cuanto no sean contrarias a lo que aquí se dispone.

Capítulo 4

ASISTENCIA EN MATERIA DE CREDITO

Artículo 35.- El Instituto de Fomento Industrial, IFI, redescontará los préstamos que otorguen los distintos establecimientos de crédito a las víctimas de atentados terroristas a que se refiere éste Título, para financiar la reposición o reparación de vehículos, maquinaria, equipo, equipamiento, muebles y enseres, capital de trabajo y reparación o reconstrucción de inmuebles destinados a locales comerciales.

Así mismo, en desarrollo del principio de solidaridad, el Banco Central Hipotecario, BCH, otorgará a dichos damnificados, préstamos para financiar la reconstrucción o reparación de inmuebles.

Estas operaciones las harán el Instituto de Fomento Industrial, IFI, y el Banco Central Hipotecario, BCH, en una cuantía inicial total de cinco mil millones de pesos (\$5.000'000.000,00). En caso de que tales recursos fueren insuficientes, podrán efectuarse operaciones adicionales, previo concepto favorable de un comité integrado para el efecto por el Secretario General de

la Presidencia de la República, el Gerente del Instituto de Fomento Industrial, IFI, y el Presidente del Banco Central Hipotecario, BCH.

Parágrafo.- No obstante las líneas de crédito para reposición o reparación de vehículos, el Gobierno Nacional mantendrá el seguro de protección de vehículos de transporte público e intermunicipal contra atentados terroristas.

Artículo 36.- En desarrollo de sus funciones, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República, contribuirá para la realización de las operaciones contempladas en el artículo anterior, de la siguiente manera:

a) La deferencia entre la tasa a la que ordinariamente capta el Instituto de Fomento Industrial, IFI, y la tasa a la que se haga el redescuento de los créditos que otorguen los establecimientos de crédito, será cubierta con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, conforme a los términos que para el efecto se estipulen en el convenio que se suscriba entre el Instituto de Fomento Industrial, IFI, y el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social.

b) La diferencia entre la tasa de captación del Banco Central Hipotecario, BCH, y la tasa a la que efectivamente se otorgue el crédito será cubierta, incrementada en tres (3) puntos, con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, según los términos estipulados en el convenio que para dicho efecto se suscriba entre el Banco Central Hipotecario, BCH, y el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social.

En los convenios a que hace referencia este artículo, se precisarán las condiciones y montos que podrán tener tanto los créditos redescontables por el Instituto de Fomento Industrial, como aquéllos que otorgue el Banco Central Hipotecario, en desarrollo del presente capítulo, para lo cual se tendrá en cuenta el principio de solidaridad y el deber de proteger a las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Artículo 37.- Los establecimientos de crédito diseñarán los procedimientos adecuados para estudiar las solicitudes de crédito a que se refiere el presente capítulo de manera prioritaria, en el menor tiempo posible y exigiendo solamente los documentos estrictamente necesarios para el efecto.

La Superintendencia Bancaria velará por el aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 38.- El Fondo de Solidaridad y Emergencia Social centralizará la información sobre las personas que se beneficiaren de los créditos aquí establecidos, con los datos que para el efecto del deben proporcionar los establecimientos de crédito que otorguen los diversos préstamos, con el propósi-

to de que las entidades financieras y las autoridades públicas puedan contar con la información exacta sobre las personas que se hayan beneficiado de determinadas líneas de crédito.

Artículo 39.- En aquellos eventos en que las víctimas de los actos a que se refiere este Título, se encontraren en imposibilidad de ofrecer una garantía suficiente de acuerdo con las sanas prácticas del mercado financiero, para responder por los créditos previstos en los artículos anteriores, dichos créditos podrán ser garantizados por el "Fondo de Garantías para la Solidaridad".

Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, en desarrollo de su objeto constitucional y en ejercicio de las atribuciones que le otorga el Decreto 2133 de 1992, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social podrá celebrar un contrato fiduciario con la filial fiduciaria del Instituto de Fomento Industrial con el propósito de crear el "Fondo de Garantías para la Solidaridad", cuya función será garantizar el pago de los créditos otorgados en desarrollo del presente capítulo por los establecimientos de crédito a través de las líneas de redescuento del Instituto de Fomento Industrial, IFI, así como los directamente otorgados por el Banco Central Hipotecario, BCH, a las víctimas de los atentados terroristas, en los casos previstos en el inciso primero del presente artículo.

La filial fiduciaria del Instituto de Fomento Industrial -IFI-, expedirá el certificado de garantía en un lapso que no podrá exceder de dos (2) días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya presentado la solicitud respectiva a la fiduciaria y se haya acreditado el cumplimiento de los requisitos correspondientes.

Parágrafo.- Quienes pretendan ser beneficiario de la garantía establecida en este artículo deberán acreditar su condición de damnificados y su imposibilidad de ofrecer garantías ante el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, el cual podrá expedir certificaciones de esta información con destino a los establecimientos de Crédito, con base en las listas a que se refiere el artículo 21 de esta Ley.

Artículo 40.- El establecimiento de crédito respectivo podrá hacer efectivo ante la filial fiduciaria del Instituto de Fomento Industrial, IFI, en su calidad de administrador del Fondo, el certificado de garantía correspondiente, para que se le reembolse el saldo a su favor, siempre y cuando además de cumplir las demás condiciones que se hayan pactado, acredite al Fondo que adelantó infructuosamente las actuaciones necesarias para la recuperación de las sumas adeudadas, de acuerdo con lo que se señala en el contrato por el cual se cree el Fondo de Garantías de Solidaridad.

Capítulo 5

ASISTENCIA EN MATERIA EDUCATIVA

Artículo 41.- Los beneficios contemplados en los Decretos 2231 de 1989 y 48 de 1990, serán concedidos también a las víctimas de atentados terroristas. En este caso, corresponderá al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, expedir el certificado correspondiente, con base en las listas a que se refiere el artículo 21 de la presente Ley.

Capítulo 6

ASISTENCIA CON LA PARTICIPACION DE ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO

Artículo 42.- Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el Fondo de Seguridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República, en desarrollo de su objeto constitucional, y con sujeción a lo dispuesto por el artículo 355 de la Constitución Política y en las normas que reglamenten la materia, podrá celebrar contratos con personas jurídicas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar los programas y actividades de dichas entidades dirigidos a apoyar a las víctimas de los atentados terroristas a que se refiere el presente Título. Las actividades o programas objeto de apoyo podrán incluir el suministro de la asistencia económica, técnica y administrativa necesaria a las víctimas de las actividades terroristas que por su situación económica pueden no tener acceso a las líneas ordinarias de crédito del sistema financiero.

Capítulo 7

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 43.- Las actuaciones que se realicen para la constitución y registro de las garantías que se otorguen para amparar los créditos a que se refiere el capítulo 4 de este Título, deberán adelantarse en un término no mayor de dos (2) días hábiles contados a partir de la fecha de la solicitud, y estarán exentas de derechos notariales, registrales y del pago de los impuestos nacionales actualmente vigentes para tales trámites. Igualmente estarán exentos de impuestos nacionales los documentos que deban expedirse para efectos de los créditos que se otorguen en desarrollo del mismo.

Para efectos de acreditar que la respectiva actuación tiene por objeto amparar los créditos a que se refiere el capítulo 4 de este Título, bastará la certificación del establecimiento de crédito beneficiario de la garantía, donde identifique el préstamo como "crédito de solidaridad".

Artículo 44.- Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán establecer dentro de la órbita de su competencia, exenciones de los impuestos de beneficencia, predial, industria y comercio, rodamiento de vehículos, registro y anotación y de aquellos otros que consideren del caso, en beneficio de las víctimas de los atentados terroristas a que se refiere este Título.

Artículo 45.- En cumplimiento de su objetivo constitucional, y en desarrollo de las facultades que le otorga el Decreto 2133 de 1992, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social atenderá gratuitamente a las víctimas de los atentados a que se refiere el presente Título, en los términos previstos en los artículos 23 y 26 de la presente Ley. los gastos funerarios de las mismas, los seguros que se considere necesario contratar para proteger a los habitantes contra las consecuencias de los atentados terroristas, y subsidiará las líneas de crédito a que se refiere el presente Título, de conformidad con las reglamentaciones que adopte su Consejo Directivo. Igualmente, podrá cofinanciar los programas que adelanten las entidades territoriales para atender a las víctimas de los atentados a que se refiere el presente Título y apoyar los programas que con el mismo propósito realicen entidades sin ánimo de lucro, celebrando para este último efecto los contratos a que se refiere el artículo 355 de la Constitución Política y las normas que lo reglamentan.

Las víctimas de los atentados que sufrieren una disminución de su capacidad física desde un 66% calificada por el Fondo de Solidaridad Pensional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente siempre y cuando carezca de otras posibilidades pensionales y de atención en salud.

Los pagos que deban hacerse por razón de los seguros que se contraten se harán con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Emergencia social de la Presidencia de la República.

Artículo 46.- La asistencia que la Nación o las entidades públicas presten a las víctimas de los atentados terroristas, en desarrollo de lo dispuesto en el presente título y de los programas de atención que al efecto se establezcan, no implica reconocimiento por parte de la Nación o de la respectiva entidad de responsabilidad alguna por los perjuicios causados por el atentado terrorista.

Artículo 47.- En el evento de que la Nación o las entidades públicas sean condenadas a reparar los daños a las víctimas de atentados terroristas, del monto total de los perjuicios que se liquiden se deducirán las sumas que la Nación o las entidades públicas hayan entregado a las víctimas o en favor de las mismas, en razón de lo dispuesto en el presente título y de los programas de asistencia que se adopten, por concepto de:

1. Asistencia humanitaria, médica, quirúrgica y hospitalaria;

2. Gastos funerarios;
3. Seguros;
4. Subsidio de vivienda;
5. Subsidios en materia crediticia;
6. Asistencia en materia educativa, y
7. Otros apoyos suministrados a través de entidades sin ánimo de lucro, con los propósitos a que hace referencia este Título.

Parágrafo.- Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, El Fondo de Solidaridad y Emergencia Social llevará una contabilidad detallada de todos los pagos que se realicen.

Título III

CAUSALES DE EXTINCION DE LA ACCION Y DE LA PENA, EN CASO DE DELITOS POLITICOS

Artículo 48.- El Gobierno Nacional podrá conceder, en cada caso particular, el beneficio de indulto a los nacionales colombianos que hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada, por hechos constitutivos de los delitos políticos de rebelión, sedición, asonada, conspiración, y los conexos con éstos, cuando a su criterio, el grupo guerrillero del cual forme parte el solicitante haya demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil.

También se podrá conceder dicho beneficio a los nacionales colombianos que, por fuera de las organizaciones guerrilleras de las cuales formen o hayan formado parte, así lo soliciten, si a criterio del Gobierno Nacional demuestran su voluntad de reincorporarse a la vida civil.

No se aplicará lo dispuesto en este Título con relación a delitos atroces, genocidios, homicidios cometidos fuera de combate o con sevicia o colocando a la víctima en estado de indefensión, secuestro o a actos de ferocidad o barbarie.

Parágrafo.- No procederán solicitudes de indulto por hechos respecto de los cuales el beneficio se hubiere negado con anterioridad, salvo que el interesado aporte nuevos medios de prueba que modifiquen las circunstancias que fueron fundamento de la decisión.

Artículo 49.- La demostración de la voluntad de reincorporación a la vida civil requiere por parte de la organización y de sus miembros, la desmovilización y la dejación de las armas, en los términos de la política de paz y reconciliación del Gobierno Nacional.

Artículo 50.- Para la valoración de las circunstancias de la dejación de las armas y la pertenencia del solicitante a la respectiva organización, el Gobierno Nacional se podrá basar en la información suministrada por la persona que lleve la vocería del grupo, quien además responderá penalmente por la veracidad de la información. El Gobierno Nacional también podrá basarse en informaciones recibidas por conducto de servidores públicos.

Si se trata de solicitudes formuladas por las personas a que se refiere el inciso 2º del artículo 48, el Gobierno Nacional hará la evaluación de dicha solicitud teniendo en cuenta el vínculo que tenga o hubiere tenido el solicitante con tales grupos, consultando la información de que dispongan los organismos de seguridad del Estado, los medios de prueba que aporte el interesado, la entrega material de las armas a la autoridad competente para el efecto y los demás elementos de juicio que considere pertinentes.

Artículo 51.- Efectuada la valoración de que trata el artículo anterior, el Ministerio de Gobierno elaborará las actas que contengan el nombre o los nombres de aquellas personas que, a su juicio, puedan solicitar el beneficio de indulto. Cualquier modificación deberá constar en un acta adicional.

Artículo 52.- Recibidas las actas, el Ministerio de Justicia y del Derecho enviará copia de las mismas a las autoridades judiciales, administrativas y de policía que, a su juicio, deban disponer de tal información.

Las autoridades que tuvieran en su poder expedientes contra las personas que aparezcan en las actas, los enviarán de inmediato al Ministerio de Justicia y del Derecho. Cuando el interesado no hubiere indicado el despacho judicial que adelanta el proceso, el Ministerio de Justicia procederá inmediatamente a su averiguación y solicitará el envío del expediente a más tardar el día siguiente de aquel en que se obtuvo la información. El titular del respectivo despacho judicial remitirá el expediente o el cuaderno de copias, según el caso, al Ministerio de Justicia y del Derecho, en un término no mayor de tres (3) días más el de la distancia, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Artículo 53.- El beneficio de indulto se solicitará por el interesado, directamente o a través de apoderado, mediante escrito dirigido al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Los poderes conferidos no requieren presentación personal. Su sustitución, así como la presentación de cualquier otro memorial, se harán según las normas comunes de procedimiento.

La solicitud contendrá, además de la petición del beneficio, la manifestación expresa y directa de voluntad de reincorporación a la vida civil, la cual se entenderá prestada bajo la gravedad del juramento. También contendrá la

indicación del despacho judicial donde se encuentra el expediente, si fuere conocido por el interesado.

El Ministerio de Justicia y del derecho solamente estudiará las solicitudes individuales de personas que aparezcan en las actas elaboradas por el Ministerio de Gobierno.

Artículo 54.- El interesado podrá solicitar que se establezca la conexidad referida en el artículo 48 de la presente Ley, si ella no ha sido declarada en la sentencia. Para estos efectos, se tendrán en cuenta:

- a) El acervo probatorio en el respectivo proceso;
- b) Las certificaciones expedidas para el efecto por las autoridades competentes;
- c) Cualquier otra información pertinente que se adjunte a la solicitud.

Artículo 55.- La solicitud será resuelta dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de recibo del expediente.

El indulto se concederá por resolución ejecutiva suscrita por el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno, y de Justicia y del Derecho. Copia de ella se enviará al funcionario judicial del correspondiente proceso.

Contra dicha resolución procede el recurso de reposición, en la oportunidad y con los requisitos que señale el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 56.- Se podrán conceder también, según proceda de acuerdo con el estado del respectivo proceso penal, la cesación de procedimiento, la resolución de preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria, a quienes confiesen, hayan sido o fueren denunciados o procesados por hechos constitutivos de los delitos a que se refiere este Título, y no hayan sido aún condenados mediante sentencia ejecutoriada.

Para estos efectos, se tramitará la solicitud de acuerdo con los artículos anteriores y, una vez verificados los requisitos, el Ministerio de Justicia y del Derecho remitirá la correspondiente certificación a la autoridad judicial ante quien se adelante el trámite, la cual dictará la providencia correspondiente de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Penal.

Parágrafo.- Los procesos que cursen contra las personas a quienes se aplican las presentes disposiciones, en los que la responsabilidad no haya sido declarada mediante sentencia ejecutoriada, se suspenderán desde la fecha en que solicite el expediente a la autoridad judicial competente, hasta que se decida sobre la solicitud. No se suspenderán en lo referente a la libertad o detención relacionadas con la vinculación de otras personas que se haya ordenado con anterioridad. Así mismo, se suspenderán los términos para los efectos de la libertad provisional y de la prescripción de la acción penal.

Artículo 57.- Las personas a quienes se les conceda el indulto o respecto de las cuales se decrete la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o se dicte resolución inhibitoria, en desarrollo de estas disposiciones, no podrán ser procesadas o juzgadas por los mismos hechos que dieron lugar a su otorgamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.

Artículo 58.- El indulto, la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria quedarán sin efecto alguno si el beneficiario cometiere cualquiera de los delitos contemplados en este Título, dentro de los dos (2) años siguientes a su concesión. Esta condición se hará conocer en el acto que contenga la decisión correspondiente.

Para el caso del indulto, comprobado el incumplimiento, el Gobierno Nacional procederá a la revocatoria de la resolución que lo haya concedido. Copia de la misma se remitirá al funcionario judicial que conoció del proceso en primera o única instancia, con el fin de que proceda a su ejecución.

Para el caso de la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria, el funcionario judicial revocará la providencia y reabrirá el proceso.

La autoridad judicial que conozca de un nuevo proceso contra las personas favorecidas, lo comunicará en forma inmediata al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Artículo 59.- Quienes se encuentren privados de la libertad al momento de concedérseles el indulto o decretarse la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria, serán liberados inmediatamente se encuentre en firme la decisión proferida por la autoridad competente.

Artículo 60.- Los beneficios que en este Título se consagran no comprenden la responsabilidad que los favorecidos tengan respecto de particulares.

Segunda parte

MECANISMOS PARA LA EFICACIA DE LA JUSTICIA

Título I

UNIDADES AMBULANTES DE POLICIA JUDICIAL

Artículo 61.- El Fiscal General de la Nación conformará unidades ambulantes para ejercer funciones de policía judicial. Estas unidades tendrán juris-

dicción en todo el país y actuarán en los eventos en que no sea posible disponer de otras autoridades de policía judicial en el lugar de los hechos.

Parágrafo 1º.- Las fuerzas militares deberán garantizar y proteger debidamente este personal de modo que pueda cumplir su misión de manera segura.

Parágrafo 2º.- Las unidades de fiscalía ambulantes estarán integradas por personal civil, el cual se acogerá al régimen ordinario de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 62.- Las unidades de Policía Judicial a que se refiere este capítulo, podrán ser comisionadas para la práctica de diligencias, conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Penal.

Título II

PROTECCION A INTERVINIENTES EN EL PROCESO PENAL

Artículo 63.- Créase con cargo al Estado y bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, el "Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso, y Funcionarios de la Fiscalía", mediante el cual se les otorgará protección integral y asistencia social, lo mismo que a sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, primero de afinidad, primero civil y al cónyuge y a la compañera o compañero permanente, cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal.

Artículo 64.- El Gobierno Nacional incluirá en el proyecto de presupuesto de la Fiscalía General de la Nación las partidas necesarias para la dotación y funcionamiento del programa a que se refiere la presente Ley.

Parágrafo 1º.- El ordenador del gasto de estas partidas será el Fiscal General de la Nación o el funcionario en quien éste delegue. Los desembolsos necesarios para atender el programa requerirán estudio previo de la Oficina de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y Funcionarios de la Fiscalía.

Parágrafo 2º.- Las erogaciones que se ordenen o ejecuten para los fines previstos en esta Ley tendrán carácter reservado, y estarán sujetos al control posterior por parte de la Contraloría General de la República. En ningún caso se revelará la identidad del beneficiario.

Parágrafo 3º.- Autorízase al Gobierno Nacional para realizar los traslados presupuestales requeridos a fin de atender el programa durante la vigencia fiscal de 1993.

Artículo 65.- Las personas amparadas por este programa podrán tener protección física, asistencia social, cambio de identidad y de domicilio, y demás medidas temporales o permanentes encaminadas a garantizar en forma adecuada la preservación de su integridad física y moral y la de su núcleo familiar.

Cuando las circunstancias así lo justifiquen, dicha protección podrá comprender el traslado al exterior, incluidos los gastos de desplazamiento y manutención por el tiempo y bajo las condiciones que señale el Fiscal General de la Nación.

Las personas que se acojan al programa de protección se sujetarán a las condiciones que establezca la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 66.- El Juez o el Fiscal que adelantan la actuación o el propio interesado en forma directa, podrán solicitar a la Oficina de Protección de Víctimas y Testigos la vinculación de una persona determinada al programa.

La petición será tramitada conforme al procedimiento que establezca dicha oficina, mediante resolución que expida el Fiscal General, a quien compete decidir sobre el fondo de la solicitud.

Artículo 67.- El Fiscal General de la Nación podrá tomar en cualquier momento, cualquiera de las siguientes determinaciones:

a) Ordenar el cambio de identidad de la persona que se someta al programa. En el caso de testigos, el cambio de identidad sólo se hará una vez termine el proceso, y siempre cuando no se afecte el debido proceso.

b) Con fundamento en la nueva identidad, ordenar a las autoridades, públicas o privadas, la expedición de documentos que reemplacen a los que ya posee el admitido al programa, tales como actas de registro civil, cédula de ciudadanía, pasaporte, libreta militar, certificado judicial y otros, sin que para su tramitación deban cumplirse los procedimientos ordinarios;

c) Ordenar a los organismos de seguridad del Estado brindar la protección necesaria al admitido en el programa y a su núcleo familiar;

d) Destinar para el admitido al programa, como domicilio permanente o transitorio cualquiera de las instalaciones que para el efecto considere adecuadas;

e) Ordenar la expedición de títulos académicos por parte de entidades públicas o privadas para reemplazar a los originalmente otorgados, y

f) Disponer la modificación de los rasgos físicos de la persona que pudieran permitir su identificación.

Parágrafo 1º.- Todas las anteriores determinaciones requerirán el asentimiento expreso de la persona en quien vayan a tener efecto.

Parágrafo 2º.- Los documentos que se expidan para proteger a una persona admitida al programa tendrán pleno valor probatorio.

Parágrafo 3º.- La persona amparada por el cambio de su identidad civil sólo podrá hacer valer en adelante su nueva identidad.

Artículo 68.- La Fiscalía General de la Nación mantendrá bajo estricta reserva los archivos de las personas amparadas o relacionadas con el programa de protección.

Quienes tengan conocimiento de las medidas de protección o hayan intervenido en su preparación, expedición y ejecución, tendrán la obligación de mantener en secreto o reserva la identidad de las personas beneficiadas con el programa. La violación de esta reserva acarreará las sanciones penales y disciplinarias a que hubiere lugar. Serán igualmente responsables, los servidores públicos y los particulares que incurran en dicha violación.

Artículo 69.- Los cambios de identidad y de domicilio no podrán implicar exoneración de la responsabilidad penal por los delitos cometidos después de la vinculación al programa. En los acuerdos que celebre el beneficiario con la Fiscalía General de la Nación, deberán adoptarse todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones civiles, laborales, comerciales, fiscales y administrativas, contraídas por el beneficiario con anterioridad a la celebración del acuerdo.

La aplicación de la presente Ley no podrá menoscabar ninguno de los derechos contemplados en el artículo 29 de la Constitución para ninguna persona.

La Fiscalía General de la Nación sólo tendrá las obligaciones y responsabilidades frente a las personas vinculadas al programa en los términos que éste o los acuerdos suscritos lo indiquen.

Artículo 70. Cuando la persona beneficiaria del programa deba comparecer ante cualquier autoridad, el Fiscal General de la Nación, o el Jefe de la Oficina de Protección y Asistencia de Víctimas, Testigos y Funcionarios de la Fiscalía establecerá los mecanismos adecuados para que dicha persona se presente o sea representada en la correspondiente actuación, sin perjuicio de la reserva de su identidad.

Artículo 71. Podrán beneficiarse del "Programa de Protección a Víctimas, Testigos, Intervinientes en el Proceso, Jueces y Funcionarios de la Fiscalía y de la Procuraduría General de la Nación", en las condiciones señaladas en el mismo, los testigos en las investigaciones que adelante la Procuraduría General de la Nación por hechos que se relacionen con la colaboración o tolerancia por parte de servidores públicos o exfuncionarios con grupos guerrilleros, con organizaciones delincuenciales o con personas que hayan cooperado con tales grupos u organizaciones, así como en los eventos en que dentro

de la actuación disciplinaria se estén investigando conductas en las que se encuentre involucrada alguna organización criminal o que por su gravedad sean consideradas como atroces.

Parágrafo. En las investigaciones que adelante La Procuraduría General de la Nación, a petición del testigo, podrá reservarse su identidad, en las mismas condiciones establecidas para las investigaciones que adelante la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 72. El Presidente de la República celebrará convenios con otros estados y organizaciones internacionales con el fin de facilitar a la Fiscalía obtener la información y la colaboración necesaria para el desarrollo del programa.

El Fiscal General de la Nación podrá requerir el apoyo de las instituciones internacionales que cuenten con programas similares de protección de víctimas y testigos cuando sea necesario su traslado a otros países.

Igualmente se autoriza al Gobierno para recibir donaciones nacionales e internacionales con destino al programa de protección, las cuales serán manejadas por el Fiscal General de la Nación.

Artículo 73. El Consejo Superior de la Judicatura a solicitud de la Fiscalía General de la Nación, creará la planta de personal necesaria para atender el programa de protección a intervinientes en el proceso penal.

Artículo 74. Las personas vinculadas al programa de protección de testigos podrán solicitar su desvinculación voluntaria de él, pero suscribirán un acta en la que de manera expresa manifiesten su renuncia a la protección.

Artículo 75. En los procesos en los que se investiguen violaciones a los derechos humanos se dará protección a los testigos, cuando la seguridad de los mismos así lo aconseje.

Título III

CONTROL SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES SUBVERSIVAS O TERRORISTAS

Capítulo 1

CONTROL SOBRE EL USO DE LOS RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES O ADMINISTRADOS POR ESTAS

Artículo 76. Sin perjuicio de los mecanismos de control interno y de auditoría existentes, y con el fin de evitar que recursos públicos se destinen a la financiación de actividades subversivas o terroristas, el Gobierno Nacional

podrá ordenar la auditoría de los presupuestos de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, tanto en su formación como en su ejecución, así como la de sus estados financieros, para verificar el uso que dichos entes hagan de los recursos que reciban a cualquier título.

Artículo 77. Para los efectos del artículo anterior, la Unidad de Auditoría Especial de Orden Público, creada por el Decreto-Ley 1835 de 1992, continuará funcionando como una dependencia del Ministerio de Gobierno y ejercerá las funciones de auditoría previstas en el presente capítulo, en coordinación con los Ministerios de Defensa Nacional y de Hacienda y Crédito Público.

La Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación y las demás entidades y organismos públicos presentarán a la Unidad de Auditoría Especial de Orden Público el apoyo técnico y de personal que se requiera para dar cumplimiento a lo dispuesto en este capítulo.

Artículo 78. Los funcionarios de la Unidad de Auditoría Especial de Orden Público tendrán acceso inmediato a todos los libros, actos, contratos, documentos y cuentas de la entidad territorial respectiva, de sus entidades descentralizadas y de los particulares que administren recursos de la entidad territorial. Podrán así mismo exigirles informes y la presentación de los soportes de las cuentas a través de las cuales se manejan los recursos investigados, y todos los actos y documentos que justifiquen el manejo y el gasto de los mismos.

Artículo 79. Las autoridades de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, y en particular los contralores, prestarán su eficaz colaboración a los funcionarios de la Unidad de Auditoría Especial de Orden Público. Cualquier omisión a este deber será considerada como causal de mala conducta.

Artículo 80. El Ministro de Gobierno luego de oír al gobernador, alcalde o director de la entidad descentralizada respectiva, podrá ordenar la suspensión provisional de la ejecución de las partidas presupuestales o la realización de gastos públicos de las entidades territoriales o sus entidades descentralizadas, cuando estimen que puedan conducir a la desviación de recursos hacia actividades subversivas o terroristas. Dicha suspensión deberá fundamentarse en una evaluación razonada.

La partida suspendida provisionalmente volverá a estudio del Consejo o la Asamblea, según el caso, en los diez (10) días siguientes y en caso de insistencia de esas corporaciones se ejecutará inmediatamente, y el Gobierno Nacional podrá designar un auditor para vigilar la ejecución.

Artículo 81. Los funcionarios de la Unidad de Auditoría Especial de Orden Público a que se refiere el presente capítulo cumplirán funciones de policía judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación. Cuando en desarrollo de sus actividades se perciba la realización de una conducta que deba ser investigada disciplinariamente, estarán además, obligados a informar a la Procuraduría General de la Nación sobre desarrollo y los resultados de su actuación.

Capítulo 2

SANCIONES A CONTRATISTAS

Artículo 82. El Gobierno podrá declarar la caducidad o la liquidación unilateral o buscar la liquidación bilateral de todo contrato celebrado por una entidad pública, cuando el contratista incurra, con ocasión del contrato, en cualquiera de las siguientes causales:

1. Hacer, tolerar u omitir alguna cosa invocando o cediendo injustificadamente a amenazas por parte de la delincuencia organizada o de grupos guerrilleros;

2. Recibir, suministrar, administrar, invertir, financiar, transferir, guardar, transportar, almacenar o conservar dineros o bienes provenientes de o con destino a la delincuencia organizada o a grupos guerrilleros;

3. Colaborar o prestar ayuda a la delincuencia organizada o a grupos guerrilleros;

4. Construir, ceder, arrendar, poner a disposición, facilitar o transferir a cualquier título, bienes para ser destinados a la ocultación de personas o al depósito o almacenamiento de pertenencias de la delincuencia organizada, de los grupos guerrilleros o de sus miembros;

5. Paralizar, suspender o disminuir notoriamente el cumplimiento de sus obligaciones contractuales por atender instrucciones de la delincuencia organizada, de los grupos guerrilleros o de sus miembros;

6. Incumplir el deber de denunciar hechos punibles cuya comisión haya conocido con ocasión del contrato, que sean cometidos por integrantes de la delincuencia organizada o por grupos guerrilleros.

Parágrafo. Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, constituye hecho del contratista la conducta de sus agentes o dependientes, de la cual haya tenido conocimiento el contratista.

Artículo 83. La declaratoria de caducidad deberá proferirse mediante resolución motivada de la entidad contratante, haciendo efectivas la cláusula

penal y las multas contractuales a que hubiere lugar. Dicha resolución prestará mérito ejecutivo contra el contratista y las personas que hayan constituido las respectivas garantías y se hará efectiva por jurisdicción coactiva.

La notificación de la providencia de caducidad se sujetará a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

En firme la providencia de caducidad, se procederá a liquidar el contrato sin que haya lugar al pago de indemnización alguna a favor del, contratista.

En ningún caso la aplicación de esta cláusula podrá ser sometida a conciliación o a decisión arbitral.

Los contratistas a quienes les sea declarada la caducidad quedarán inhabilitados para celebrar por sí, o por interpuesta persona, contratos con las entidades a que se refiere el artículo 88 de la presente Ley, en la forma prevista en el Estatuto de Contratación 222 de 1983 o en las disposiciones legales que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

Artículo 84.- Cuando el Procurador General de la Nación o el Fiscal General de la Nación, en desarrollo de investigaciones adelantadas en ejercicio de sus funciones, establezcan la existencia de las conductas a que se refiere el artículo 82 de esta Ley, solicitará a la autoridad competente que declare la caducidad del contrato, con base en las circunstancias que señalen dichos funcionarios en su solicitud.

Artículo 85.- El contratista procederá a terminar unilateralmente los subcontratos que celebre en desarrollo de los contratos a que hace referencia el artículo 82 de la presente Ley, cuando establezca que el subcontratista incurrió en alguna de las conductas previstas en el mismo artículo. Igualmente deberá terminarlos cuando se lo solicite la entidad pública contratante, el Fiscal General de la Nación o el Procurador General de la Nación, en razón de que dichos funcionarios establezcan la ocurrencia de los hechos a que se ha hecho referencia.

Cuando, sin justa causa, el contratista no de por terminado unilateralmente el subcontrato, o cuando no atienda la solicitud que en tal sentido le formule la entidad pública contratante, el Procurador o el Fiscal, la entidad competente procederá a aplicar las multas previstas en el contrato y, si es del caso, a declarar su caducidad.

Parágrafo.- La terminación unilateral a que hace referencia el presente artículo no requerirá decisión judicial ni dará lugar al pago de indemnización de perjuicios.

Artículo 86.- Las cláusulas de caducidad y de terminación unilateral a que se refiere el presente capítulo, se entienden incorporadas, respectivamente,

en todos los contratos y subcontratos que se encuentren en ejecución a la fecha de promulgación de la presente Ley, así como en aquellos que se celebren a partir de la misma.

En todo caso para decretar la caducidad o la terminación unilateral prevista en esta Ley, sólo podrán invocarse conductas realizadas con posterioridad a la fecha de vigencia del Decreto Legislativo 1875 de 1992.

Parágrafo.- La inclusión de la cláusula de caducidad a que se refiere esta Ley, en los contratos de derecho privado que celebren las entidades públicas, no modificará el régimen jurídico aplicable a este tipo de contratos, salvo en lo que se refiere a la caducidad.

Artículo 87.- El servidor público, que sin justa causa, no declare la caducidad, no ordene la terminación unilateral de los subcontratos, o no informe de los hechos irregulares a las autoridades competentes, incurrirá en causal de mala conducta, cuando conforme a esta Ley deba hacerlo.

La sanción respectiva se aplicará conforme al procedimiento previsto en las normas legales, y en el caso de gobernadores y alcaldes, con sujeción a los procedimientos previstos en el Título V de esta Ley.

Artículo 88.- Para efectos de lo previsto en el artículo 82 de la presente Ley, se consideran entidades públicas las definidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Capítulo 3

EMBARGO PREVENTIVO Y EXTINCION DEL DERECHO DE DOMINIO DE BIENES VINCULADOS A LA COMISION DE DELITOS DE COMPETENCIA DE LOS JUECES REGIONALES

Artículo 89.- Los Jueces Regionales conocerán del delito de hurto y los conexos con el mismo, cuando aquél recaiga sobre petróleo y sus derivados que se sustraigan ilícitamente de un oleoducto o gaseoducto o de sus fuentes inmediatas de abastecimiento, siempre que la cuantía exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de comisión del hecho.

Artículo 90.- Los bienes embargados preventivamente y los aprehendidos, de conformidad con lo dispuesto en este capítulo, serán administrados por la Fiscalía General de la Nación, salvo los derivados de actividades de narcotráfico y conexos, que continuarán siendo administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Cuando se trate de petróleo o sus derivados, previa determinación de su calidad y su cuantía, se entregarán a la Empresa Colombiana de Petróleos, la cual podrá comercializarlos. La orden que disponga la entrega definitiva de los bienes a que se refiere este inciso, se cumplirá mediante la restitución de los mismos o de otros del mismo género, cantidad y calidad, o mediante el pago del valor que ellos tengan a la fecha en que quede ejecutoriada la respectiva decisión.

Artículo 91.- Los derechos reales principales o accesorios sobre los bienes a que se refiere este capítulo se extinguirán a favor del Estado, de conformidad con el trámite previsto en el artículo 57 del Decreto 099 de 1991, incorporado como legislación permanente por el artículo 4º del Decreto 2271 de 1991.

Artículo 92.- La Fiscalía General de la Nación pasará a ser titular de los bienes muebles e inmuebles, instrumentos y efectos con los que se haya cometido un hecho punible o que provengan de su ejecución y que no sean de libre comercio a menos que la ley disponga su destrucción.

Así mismo, al igual que lo previsto en otras disposiciones, pasarán a formar parte de los recursos de la Fiscalía General de la Nación:

1. Los bienes y recursos provenientes de los delitos de enriquecimiento ilícito y narcotráfico que la Fiscalía de acuerdo con el Consejo Nacional de Estupefacientes determine como necesarios para su funcionamiento, cuya extinción del dominio a favor del Estado haya sido decretada en sentencia ejecutoriada.

2. De los incautados dentro de los procesos penales, cuando transcurrido un año desde la fecha en que puedan ser reclamados por los interesados, éstos no lo hagan, o desde su incautación cuando se trate de bienes sin dueño conocido, los cuales ingresarán al patrimonio de la Fiscalía General de la Nación.

Parágrafo.- Igualmente formarán parte de los recursos de la Fiscalía General de la Nación, los valores que ingresen por concepto de venta de pliego de licitaciones, formularios de registro de proponentes y pago de fotocopias, así como de los que se obtengan por concepto de la venta o remate de los activos, efectuados de acuerdo con lo establecido por la ley.

Artículo 93.- La Fiscalía General de la Nación realizará la venta de los bienes recibidos por extinción del dominio de conformidad con las disposiciones vigentes en materia de contratación.

Sin embargo, la Fiscalía General de la Nación podrá celebrar contratos de fiducia y constituir encargos fiduciarios con entidades autorizadas para este

fin por la Superintendencia Bancaria, para la administración o venta de dichos bienes, de acuerdo a los procedimientos que establezca el Fiscal General de la Nación.

Si habiéndose agotado los procedimientos contemplados en este artículo, no se logra la venta del bien en un término de seis meses contados a partir del recibo del mismo, el Fiscal General de la Nación podrá reconsiderar el precio base de la venta de acuerdo a las condiciones reales que en ese momento ofrezca el mercado.

Título IV

INFORMACION, MEDIOS DE COMUNICACION Y SISTEMAS DE RADIOCOMUNICACIONES

Capítulo I

INFORMACION Y MEDIOS DE COMUNICACION

Artículo 94.- Prohíbese la difusión total o parcial, sin autorización previa del Ministro de Comunicaciones, por medios de radiodifusión sonora o audiovisual, de comunicados que se atribuyan o provengan de grupos guerrilleros y demás organizaciones delincuenciales vinculadas al narcotráfico y al terrorismo. Dichos medios sólo podrán informar al respecto.

Artículo 95.- Por cualquier medio masivo de comunicación, prohibese identificar persona alguna que hubiere presenciado actos de terrorismo o las conductas de rebelión, sedición, asonada, secuestro, extorsión o narcotráfico. Tampoco podrá identificarse a las personas que puedan aportar pruebas relacionadas con las citadas conductas delictivas.

Se entiende por identificación revelar el nombre de la persona, transmitir su voz, divulgar su imagen y publicar información que conduzca a su identificación.

Artículo 96.- No se podrá divulgar por la radio y la televisión, sin autorización previa del Ministro de Comunicaciones, entrevistas de miembros activos de organizaciones guerrilleras, terroristas o vinculadas al narcotráfico.

Parágrafo.- Lo dispuesto en el artículo 95 y en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17 de la presente Ley.

Artículo 97.- Prohíbese la transmisión, por los servicios de radiodifusión sonora y televisión, de hechos de terrorismo, subversión o narcotráfico mientras estén ocurriendo.

Artículo 98.- Facúltase al Ministerio de Comunicaciones para que en caso de violación de las disposiciones de este capítulo y mediante resolución motivada, aplique las siguientes sanciones:

1. Suspenda hasta por seis (6) meses el uso o recupere el dominio pleno de las frecuencias y canales de radiodifusión y de los espacios de televisión explotados por particulares 2. Imponga sanciones pecuniarias hasta por una cuantía equivalente a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales, a los medios de comunicación que contravengan lo dispuesto en el presente capítulo.

Artículo 99.- Las sanciones de multa y suspensión de uso serán impuestas por el Ministro de Comunicaciones, de conformidad con el siguiente procedimiento:

1. Conocida la ocurrencia a la presunta infracción, el Ministerio formulará los cargos correspondientes al imputado, mediante escrito que se enviará por correo certificado o por cualquier otro medio idóneo y eficaz, a la última dirección conocida del respectivo medio de comunicación.

2. El medio de comunicación dispondrá de setenta y dos (72) horas para presentar los correspondientes descargos y aportar las pruebas que considere pertinentes, plazo que se contará a partir de la fecha de recibo de los cargos a que hace referencia el literal anterior. Para estos efectos se presumirá, salvo prueba en contrario, que la fecha de recibo del pliego de cargos es la misma de la fecha de introducción al correo, tratándose de medios de comunicación cuya sede es la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., o el tercer día siguiente a la misma fecha, tratándose de medios de comunicación ubicados fuera de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.

3. Una vez presentados los descargos o transcurrido el plazo de que trata el literal anterior, el Ministro decidirá mediante resolución motivada, contra la cual solo procede el recurso de reposición, en el efecto devolutivo, el cual deberá interponerse dentro del término de tres (3) días hábiles contados a partir de la fecha de notificación del respectivo acto.

Artículo 100.- La sanción de recuperación de frecuencias sólo podrá ser impuesta cuando el medio de comunicación, después de haber sido sancionado con suspensión o multa, incurra en una nueva infracción. En este caso, los plazos establecidos en el artículo anterior se triplicarán y los recursos se interpondrán en el efecto suspensivo.

Artículo 101. Las acciones contenciosas contra las resoluciones a que se refieren los artículos anteriores serán de competencia del Consejo de Estado. En caso de solicitud de suspensión provisional de las resoluciones, el auto

correspondiente del Consejo de Estado deberá ser proferido en el término máximo de diez (10) días.

Capítulo 2

SISTEMAS DE RADIO COMUNICACIONES

Artículo 102. El uso de buscaperonas es personal e intransferible; el de radioteléfonos, portátiles-handys y equipos de radiotelefonía móvil, es intransferible y puede ser personal, familiar o institucional.

Para la transferencia de derechos de uso de equipos de telefonía móvil se requerirá la autorización expresa y previa de administración telefónica correspondiente.

Los concesionarios que prestan los servicios de telecomunicaciones y los licenciarios, deberán suministrar a la Policía Nacional-DIJIN, con base en la información que a su turno deben suministrar los suscriptores o personas autorizadas para la utilización de los equipos, los datos personales de que trata el registro del artículo 103 de esta Ley. La información deberá remitirse a la Policía dentro de los cuarenta y ocho (48:00) horas siguientes a la fecha en que una persona sea autorizada para usar el servicio.

Cuando se trate de telefonía móvil, la información deberá ser enviada a la Policía Nacional-DIJIN por la administración telefónica, dentro del término señalado en el inciso anterior.

El Ministerio de Comunicaciones deberá remitir a la Policía Nacional-DIJIN la información a que hace referencia el presente artículo en relación con los concesionarios y licenciarios.

Artículo 103. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, los concesionarios y licenciarios de los servicios a que se refiere el mismo artículo, deberán elaborar y mantener un registro de suscriptores y de personas autorizadas, el cual deberá contener la siguiente información: nombre, documento de identidad, dirección, teléfono, huella digital y las demás que se señalen en el formulario que con tal elabore el Comando General de las Fuerzas Militares.

Con base en la información suministrada, los concesionarios expedirán una tarjeta distintiva al suscriptor. A su turno, los licenciarios deberán expedir una tarjeta similar a aquellas personas que hayan autorizado para operar equipos dentro de su red privada.

Artículo 104.- La información que se suministre a las autoridades o a los concesionarios con destino a aquéllas, con el propósito de obtener autorización para la utilización de sistemas de radiocomunicaciones y operar equipos de telefonía o radiotelefonía móvil, buscapersonas, portátiles-handys o radioteléfonos, se entenderá rendida bajo juramento, circunstancia sobre la cual se advertirá al particular al solicitarle la información respectiva.

La Policía Nacional, Dijin, podrá realizar inspecciones en los registros de suscriptores y personas autorizadas a que se refiere este capítulo, a fin de cotejarlos con la información suministrada por los concesionarios, licenciatarios y las administraciones telefónicas correspondientes.

Artículo 105.- Sin perjuicio de lo prescrito en otras disposiciones, los suscriptores, licenciatarios o las personas autorizadas para emplear los sistemas de radiocomunicaciones a que se refiere el artículo 102 de la presente Ley, tendrán las siguientes obligaciones:

1. Portar permanentemente la tarjeta distintiva de suscriptor o persona autorizada expedida por el concesionario o licenciatario.
2. Adoptar las medidas de seguridad idóneas para que el equipo no sea hurtado o extraviado.
3. Utilizar personalmente el equipo de radiocomunicaciones.
4. No enviar mensajes cifrados o en lenguaje ininteligible.

Artículo 106. La violación de lo dispuesto en el presente capítulo por parte de los suscriptores para operar equipos de radiocomunicaciones, dará lugar a la suspensión inmediata del servicio por el concesionario, previa solicitud de la Policía Nacional-DIJIN. En la eventualidad de que un concesionario o licenciatario infrinja el presente capítulo, la Policía Nacional-DIJIN, informará al Ministerio de Comunicaciones para que aplique las sanciones a que haya lugar.

Cuando los miembros de la Fuerza Pública determinen que un usuario de los equipos de que trata el artículo 102, ha infringido el presente capítulo, procederán a incautar el equipo y a ponerlo a disposición del Ministerio de Comunicaciones, en los términos del artículo 50 del Decreto 1900 de 1990, salvo en el caso de que dicho equipo sea propiedad del concesionario, situación en la cual se entregará a este último.

Artículo 107. Lo dispuesto en el presente capítulo no se aplicará a los sistemas y equipos de radiocomunicaciones que utilice la Fiscalía General de la Nación, la Fuerza Pública, el DAS y los demás organismos de seguridad del Estado.

Título V

SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS ORDENES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO

Artículo 108. Sin perjuicio de la sanción penal a que haya lugar, los gobernadores y alcaldes que incurran en cualquiera de las faltas especiales previstas en el artículo 14 de la Ley 4a de 1991 se harán acreedores a las sanciones de suspensión en el ejercicio del cargo hasta por sesenta (60) días calendario o a la de destitución del mismo, según la gravedad de la falta.

De igual manera, les serán aplicables a dichos funcionarios las sanciones anotadas, cuando desarrollen cualquiera de las siguientes conductas:

1. Establecer contactos o vínculos, directa o indirectamente, con miembros de grupos guerrilleros y demás organizaciones delincuenciales vinculadas al narcotráfico y al terrorismo, sin previa autorización del Gobierno Nacional, o en contravención con las instrucciones dadas por éste al respecto.

2. No atender oportuna y eficazmente las órdenes o instrucciones que para la conservación y el restablecimiento del orden público imparta la autoridad competente. 3. Promover, a través de declaraciones o pronunciamientos de cualquier índole, el desconocimiento de las órdenes o instrucciones que imparta la autoridad competente en materia de orden público.

4. Consentir o permitir que sus subalternos desconozcan las órdenes o instrucciones dadas por la autoridad competente en materia de orden público, o no aplicar los correctivos a que haya lugar cuando esto ocurra.

Artículo 109. Las sanciones de suspensión o destitución serán decretadas, a solicitud de la Procuraduría General de la Nación, por el Presidente de la República si se trata de los gobernadores o alcaldes del distrito, y por los gobernadores cuando se trate de alcaldes municipales de su respectivo departamento.

Artículo 110. El Presidente de la República podrá suspender provisionalmente a solicitud de la Procuraduría General de la Nación, mientras se adelanta la investigación respectiva, a los gobernadores y a los alcaldes.

La suspensión provisional deberá motivarse y podrá ser decretada desde el momento en que se inicie la investigación correspondiente y hasta por el término de duración de la misma.

Decretada la suspensión, el Presidente de la República encargará de las funciones correspondientes a un funcionario del Estado o a una persona particular, y en todo caso, de la misma filiación y grupo político del titular.

Mientras un gobernador o un alcalde permanezca suspendido provisionalmente, no tendrá derecho a recibir ninguna suma de dinero por concepto de remuneración del cargo de que es titular. Si es reintegrado a dicho cargo, tendrá derecho al reconocimiento de la remuneración dejada de recibir durante el período de suspensión provisional, salvo que le sea aplicada la sanción de suspensión, caso en el cual tendrá derecho únicamente al reconocimiento de la diferencia que pudiere resultar a su favor.

Artículo 111. Cuando se ordene la sanción de suspensión de esta Ley, el Presidente y los gobernadores encargarán de las gobernaciones o de las alcaldías a una persona de la misma filiación y grupo político del titular.

Artículo 112. En caso de destitución de los gobernadores o alcaldes, el Presidente o Gobernador, según el caso, convocará a nueva elección dentro de los dos (2) meses siguientes, siempre y cuando no haya transcurrido más de la mitad del período y las condiciones de orden público lo permitan. Mientras tanto, el Presidente y los Gobernadores según el caso, podrán encargar de las gobernaciones o alcaldías en la forma prevista en el artículo 111 de esta Ley.

Cuando de acuerdo con el inciso anterior no debe convocarse a elecciones, se encargará por el resto del período en la forma prevista en el artículo 116.

Artículo 113. Los gobernadores están obligados a cumplir la suspensión o la destinación que solicite el Procurador General de la Nación dentro de los dos (2) días siguientes al recibo de la solicitud. En caso contrario, el Gobernador incurrirá en causal de mala conducta que será investigada y sancionada, conforme a las disposiciones de este Título.

Si el gobernador no cumpliera la suspensión o destitución solicitada dentro del término previsto, el Presidente de la República procederá a decretarlas.

Artículo 114. En caso de que un gobernador o alcalde renuncie como resultado de amenazas, intimidación o presión de la subversión u organización criminal, o sea secuestrado o haya perdido su vida por causa de las mismas y así lo considera la Fiscalía General de la Nación, el Presidente de la República podrá nombrar libremente su reemplazo.

Artículo 115. Las investigaciones por las faltas a que se refiere el artículo 108 de la presente Ley, serán adelantadas por la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con la siguiente distribución de competencias:

1. El Procurador General de la Nación conocerá, en única instancia, de las faltas que se atribuyan a los gobernadores, al Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, los alcaldes Distritales y alcaldes de capitales de Departamento.

2. El Procurador Delegado para la Vigilancia Administrativa conocerá, de las faltas que se atribuyan a los demás alcaldes municipales.

Parágrafo. Los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, a quienes se les otorgan las competencias descritas en el presente artículo, podrán designar a otro funcionario de la misma entidad para que adelante la investigación y le rinda el informe correspondiente.

Artículo 116. En las investigaciones que se adelanten en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior se observará lo contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política, y el siguiente procedimiento:

1. El funcionario competente dispondrá un término de ocho (8) días hábiles para perfeccionar la investigación, vencido el cual formulará cargos dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, si encontrare mérito para ello.

2. El acusado dispondrá de un término de tres (3) días hábiles para rendir descargos y solicitar la práctica de pruebas.

3. El funcionario competente, practicará las pruebas solicitadas por el acusado y las que oficiosamente considere necesarias en un término de cinco (5) días hábiles, vencido el cual deberá emitir el fallo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes.

Artículo 117. Contra los actos que ordenen la suspensión provisional, la suspensión o la destitución de un gobernador o de un alcalde, procederá el recurso de reposición en el efecto devolutivo, el cual deberá interponerse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de los mismos y resolverse por el funcionario competente en un plazo igual.

Artículo 118. En lo no previsto en los artículos anteriores del presente Título, se aplicará lo dispuesto en las leyes 25 de 1974, 4a de 1990 y en las demás normas que reglamenten, modifiquen, sustituyan o deroguen estas disposiciones.

Artículo 119. Lo dispuesto en el presente Título, se aplicará sin perjuicio de las facultades que ejerce el Procurador General de la Nación, en virtud de lo dispuesto por el numeral 1º del artículo 278 de la Constitución Política.

Título VI

NUEVAS FUENTES DE FINANCIACION

Capítulo 1

ANTICIPO DE IMPUESTOS Y REGALIAS

Artículo 120. Los explotadores y exportadores de petróleo crudo y gas libre y/o asociado y demás recursos naturales no renovables que estén obligados al pago de regalías y de las contribuciones especiales de que tratan los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Ley 6a de 1992, el Decreto 1131 de 1992 y el artículo 24 del Decreto 1372 de 1992, podrán cancelar a manera de anticipo, el valor que por tales conceptos, así como por razón del impuesto a la renta, se pueda causar en vigencias futuras.

Artículo 121. El valor que por concepto de anticipo se cancele de conformidad con el artículo anterior, sólo podrá ser aplicado para el pago de las liquidaciones oficiales por regalías y el pago de las contribuciones especiales que, para ambos casos se puedan causar en el futuro. Las cancelaciones anticipadas de impuesto a la renta, sólo podrán imputarse a lo que por dicho concepto debe pagarse en los períodos fiscales respectivos.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional, para el cumplimiento efectivo de las disposiciones constitucionales en materia de regalías, incluirá en el presupuesto nacional el valor que se cause a su cargo y a favor de las entidades de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

El Gobierno Nacional podrá hacer anticipos de tales regalías a las entidades territoriales con las cuales se celebre un convenio para ese efecto, previo cumplimiento de las normas legales pertinentes.

Parágrafo 2. Las condiciones y requisitos para la aplicación del anticipo previsto en este capítulo deberán ser pactadas mediante la celebración de los contratos entre las entidades responsables y la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los cuales se determinará el valor del anticipo, la forma de imputar el mismo y el rendimiento a que haya lugar. En el evento de que el impuesto a la renta que deba pagarse en algún período fiscal sea inferior al anticipo recibido para ser imputado en dicho período, en el contrato se pactará que el interesado podrá posponer la imputación para un período

do posterior conservando la rentabilidad convenida, o podrá recibir el pago correspondiente según, los términos acordados. Los contratos a que se refiere el presente párrafo, solamente requerirán para su formación y perfeccionamiento la firma de las partes.

Parágrafo 3º.-Sobre el anticipo efectivamente cancelado se reconocerán los rendimientos que se pacten libremente entre los responsables del anticipo con los impuestos y la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Capítulo 2

FINANCIACION DE LOS FONDOS DE SEGURIDAD

Artículo 122. Podrán crearse Fondos de Seguridad en aquellos departamentos y municipios donde no existan. Los Fondos de Seguridad que se creen en virtud de la presente Ley, tendrán el carácter de "fondos-cuenta". Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y serán administrados por el Gobernador o por el Alcalde, según el caso, o por el Secretario del Despacho en quien se delegue.

Capítulo 3

CONTRIBUCION ESPECIAL

Artículo 123. Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de la Nación, departamentos o municipios, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

Parágrafo. La celebración o adición de contratos de concesión de obra pública no causará la contribución establecida en este capítulo.

Artículo 124. Para los efectos previstos en el artículo anterior, la entidad pública contratante descontará el cinco por ciento (5%) del valor del anticipo, si lo hubiere, y de cada cuenta que cancele al contratista.

El valor retenido por la entidad pública contratante deberá ser consignado inmediatamente en la institución financiera que señale, según sea el caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la entidad territorial correspondiente.

Copia del correspondiente recibo de consignación deberá ser remitido por la entidad pública al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Unidad Administrativa de Impuestos y Aduanas Nacionales o a la respectiva Secretaría de Hacienda de la entidad territorial, dependiendo de cada caso. Igualmente, las entidades contratantes deberán enviar a las entidades anteriormente señaladas, una relación donde conste el nombre del contratista y el objeto y valor de los contratos suscritos en el mes inmediatamente anterior.

Artículo 125. Los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución consagrada en el presente capítulo deberán invertirse en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad ciudadana, el bienestar social, la convivencia pacífica, el desarrollo comunitario y, en general, a todas aquellas inversiones sociales que permitan hacer presencia real del Estado.

Los recursos que recauden las entidades territoriales por este mismo concepto deberán invertirse por el Fondo o Consejo de Seguridad de la respectiva entidad en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipos de comunicaciones, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas, servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad de las mismas, servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad ciudadana, el bienestar social, la convivencia pacífica, el desarrollo comunitario y, en general a todas aquellas inversiones sociales que permitan hacer presencia real del Estado.

Título VII

DISPOSICIONES SOBRE RESERVAS Y ADJUDICACION DE TERRENOS BALDIOS

Artículo 126.- La Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá, mediante resolución debidamente motivada, declarar como reservas territoriales especiales del Estado, los terrenos baldíos situados en zonas aledañas o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras, los cuales, en consecuencia, no podrán ser adjudicados a ningún título a los particulares.

Para la delimitación de las áreas aledañas o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras, el Instituto tendrá en cuenta, en cada caso, las circunstancias de orden público de la región y la salvaguarda de los intereses de la economía nacional, para efecto de lo cual deberá oír al

Ministerio de Defensa Nacional y a las demás entidades públicas interesadas en la constitución de la reserva territorial.

Artículo 127.- Las tierras baldías a que se refiere el artículo anterior, sólo podrán reservarse en favor de las entidades de derecho público cuyo objeto esté directamente relacionado con las actividades de exploración y explotación petrolera o minera. Dichos terrenos podrán entregarse en comodato o arriendo a las entidades mencionadas.

Artículo 128.- Facúltase al instituto colombiano de la reforma agraria y a las entidades públicas que adelanten actividades de exploración y explotación de yacimientos petroleros o mineros para adquirir mediante negociación directa o expropiación con indemnización, los predios, mejoras o derechos de los particulares situados en las zonas aledañas o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras delimitadas por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Corresponde al representante legal de la entidad pública ordenar la compra de los bienes o derechos que fueren necesarios, para lo cual formulará oferta de compra por escrito a los titulares de los derechos correspondientes.

Si no se pudiere comunicar personalmente la oferta, se entregará a cualquier persona que se encontrare en el predio y se oficiará a la alcaldía de ubicación del inmueble mediante telegrama que contenga los elementos sustanciales de la propuesta, para que se fije mediante aviso en lugar visible al público durante los cinco (5) días siguientes a su recepción, vencido los cuales surtirá efectos ante los demás titulares de derechos constituidos sobre el inmueble.

La oferta de compra será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su comunicación. Los inmuebles y derechos así afectados quedarán fuera de comercio a partir de la inscripción.

Cuando se trate de campesinos propietarios de terrenos con una extensión hasta la unidad básica familiar que defina el INCORA, éste deberá establecer un programa de relocalización en áreas de reforma agraria que no disminuyan la calidad de vida de los propietarios, en las mismas entidades territoriales donde se realice la expropiación.

Artículo 129.- El término para contestar la oferta será de cinco (5) días hábiles contados a partir de su comunicación personal o la desfijación del aviso en la Alcaldía. Si se aceptare, deberá suscribirse el contrato de compraventa dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a inscribirse la escritura en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva.

El precio de adquisición y la forma de pago se acordarán libremente entre la entidad pública y el propietario, así como las demás condiciones de la enajenación.

Artículo 130.- Se entenderá que el propietario renuncia a la negociación directa o rechaza la oferta de compra, cuando no hubiere acuerdo sobre el precio o la forma de pago, o el titular de los derechos incumpla los plazos previstos para contestar la oferta o suscribir la escritura de compraventa.

Artículo 131.- Agotada la etapa de negociación directa, el representante legal de la entidad, mediante resolución motivada, ordenará adelantar la expropiación del inmueble y demás derechos constituidos sobre el mismo, la que se notificará en la forma prevista en los artículos 44 a 48 del Código Contencioso Administrativo y contra la cual sólo procede el recurso de reposición, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.

Transcurridos quince (15) días hábiles desde la presentación del recurso sin que se hubiere resuelto, quedará ejecutoriado el acto recurrido y no será procedente pronunciamiento alguno sobre la materia objeto de la impugnación.

Contra la resolución que ordena adelantar la expropiación no procederá la suspensión provisional pero podrá ser objeto de las acciones contencioso administrativas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción en el lugar de ubicación del inmueble.

Artículo 132.- La demanda de expropiación será presentada por el representante legal de la entidad o su apoderado ante el juez civil del circuito competente, dentro del mes siguiente a la fecha en la cual quedare en firme el acto que disponga la expropiación.

El proceso de expropiación se adelantará de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos 451 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 133.- Declárese de utilidad pública e interés social para efectos de ordenar la expropiación con indemnización, la adquisición del derecho de dominio y de los demás derechos reales sobre los terrenos situados en las zonas a que hace referencia el presente título que se delimiten por parte de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, para la constitución de las reservas territoriales especiales.

Artículo 134.- Esta Ley tendrá una vigencia de dos (2) años, a partir de su promulgación.

Artículo 135.- La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Dada en Cartagena de Indias a los 30 días del mes de diciembre de 1993".

III. DEMANDA

Consideran los actores que las transcritas normas vulneran el artículo 189, numeral 4º, de la Constitución Política.

Señalan, en primer lugar, que la Ley atacada incorpora como legislación ordinaria por el término de dos años, contados a partir de la fecha de su promulgación, un conjunto de normas o medidas que fueron adoptadas por el Gobierno al amparo del Estado de Conmoción Interior, decretado por el Presidente de la República mediante el Decreto 1793 de 1992 (noviembre 8), en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política.

Señala que, en la exposición de motivos del proyecto de ley, el Gobierno adujo que éste tenía por finalidad específica la preservación del orden público y subrayó la necesidad de adoptar como legislación permanente algunas de las medidas dictadas bajo el Estado de Conmoción Interior.

Según los demandantes, lo que en últimas quería el Gobierno era comprometer al Congreso en la responsabilidad del manejo del orden público.

Posteriormente, basados en la interpretación de los artículos 113, 189, numeral 4º, 213 y 214 de la Carta, concluyen que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, y que son potestades exclusivas del órgano ejecutivo la de conservar en todo el territorio el orden público y la de restablecerlo donde fuere perturbado, funciones que no pueden ser delegadas ni compartidas por otra rama u órgano del poder público.

Apuntan a continuación que es un contrasentido que las medidas extraordinarias adoptadas por el Gobierno para sortear la grave perturbación interna puedan seguir rigiendo después de haber sido restablecido el orden público por el mismo Gobierno y haberse agotado el término adicional de los 90 días.

Argumentan que es ilógico, aberrante y absurdo que, como en este caso, sea el mismo Gobierno quien acuda al Congreso Nacional para recabar su concurso en la adopción de medidas para lograr el mantenimiento del orden, con lo cual vulnera la estructura del Estado, pues ello constituye un verdadero trastorno institucional, por lo que representa una flagrante interferencia de un órgano en el campo de acción de otro, en un asunto que no es de su re-

sorte y cuya exclusiva competencia y responsabilidad incumbe al Gobierno Nacional.

IV. DEFENSAS E IMPUGNACION DE LAS NORMAS ACUSADAS

Dentro del término de fijación en lista, el Ministro de Gobierno, doctor Horacio Serpa Uribe, presentó a la Corte un escrito destinado a defender la constitucionalidad de la Ley demandada.

Haciendo alusión a diversas sentencias de la Corte Constitucional, manifiesta principalmente que el verdadero titular del poder de policía es el Congreso de la República y que el Presidente sólo está autorizado para ejercerlo en forma subsidiaria y excepcional.

Anota que la competencia en materia de orden público, atribuida al Presidente en el artículo 189-4 de la Carta, no se refiere al poder de policía sino a la denominada función de policía.

Expresa el Ministro que la interpretación hecha por los demandantes no sólo contraría el espíritu mismo de la Carta sino que desconoce la intención del Constituyente de 1991 de poner término a la hasta entonces inveterada costumbre de colocar al país en Estado de Sitio permanente. Además señala que la Constitución no excluye, *per se*, la posibilidad de que, comprobada la eficacia de las medidas adoptadas por el Ejecutivo, el legislador ordinario, una vez superada la coyuntura de excepción y en ejercicio de su autonomía y competencias propias, estime conveniente dotar de permanencia a algunas de las normas expedidas inicialmente con vocación transitoria.

En cuanto a las razones que impulsaron al Gobierno a presentar el proyecto de ley respectivo, aduce que fue la de diseñar una política integral en materia de orden público, y, por esta vía, la de procurar para el Estado la capacidad de avanzar con éxito en su lucha contra las diferentes formas de delincuencia organizada y de neutralizar así, hacia el futuro, situaciones de perturbación, en referencia concreta a la persistencia de actividades ilícitas de las organizaciones guerrilleras y demás grupos delincuenciales.

Destaca, finalmente, el carácter temporal con que estas disposiciones se incorporaron al ordenamiento.

El ciudadano CARLOS ALBERTO BERNAL BOTERO, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, también presentó un escrito en el que solicita no acceder a las pretensiones de los actores.

Luego de hacer un breve recuento del origen y desarrollo de la normatividad acusada, concluye que este proceso legislativo en ningún momento

conlleva la violación del numeral 4º del artículo 189 de la Constitución Política, pues el Presidente, con su actuación, no cedió en favor del Congreso ni comprometió a éste con el ejercicio de su atribución de "conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado". Por el contrario -expresó-, el Ejecutivo, con el fin de preservar el orden público, concurrió a la formación de las leyes, siguiendo entonces el mandato contenido en el numeral 1º del artículo 200 de la Carta. Además, según su criterio, la señalada actitud es conforme con la concepción de un Estado Social de Derecho, dentro del cual existe la colaboración armónica entre las ramas del poder público, y, se ajusta al precepto contenido en el inciso final del artículo 113 del Ordenamiento Superior.

LUIS CARLOS DOMINGUEZ PRADA, en su calidad de ciudadano, impugnó las normas atacadas, en escrito presentado en tiempo ante esta Corporación.

Brevemente señala que la Ley acusada riñe de manera flagrante con varios de los derechos garantizados por la Constitución Política, entre otros los contenidos en los artículos 93 y 22, pues, al hacer caso omiso de las estipulaciones de los convenios internacionales, desconoce la condición de norma prevalente de éstos, así como el criterio de interpretación de los derechos constitucionales.

Señala, adicionalmente, que la Ley 104 de 1993 impide, coarta y hasta sanciona las acciones de los ciudadanos tendientes al ejercicio del derecho a la paz.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

Habiéndose declarado impedido para conceptuar el doctor Orlando Vásquez Velásquez, Procurador General de la Nación, dada su condición de Senador de la República en el momento en que fue aprobada la Ley 104 de 1993 acusada (Oficio del 29 de noviembre de 1994), la Sala Plena de la Corporación, mediante auto del 6 de diciembre del mismo año, aceptó el impedimento y ordenó dar traslado del expediente al Viceprocurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor el 1º de marzo de 1995.

A juicio del Viceprocurador, la Ley 104 de 1993 resulta ajustada a la Carta Política, por lo que solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad.

En primer término hace una diferenciación, invocando varias sentencias de la Corte Constitucional, entre la normalidad y la anormalidad.

Señala que los estados de excepción constituyen la respuesta jurídica a situaciones de carácter extraordinario que hagan necesario adoptar normas y medidas que permitan enfrentarlo, y que, en cambio, la legislación ordinaria

consagra la regulación de los distintos aspectos de la vida civil cotidiana de los asociados en épocas de normalidad institucional absoluta o relativa.

Cuando el Presidente de la República -continúa- expide los decretos en ejercicio de facultades que la Constitución le reserva exclusivamente para el caso de la declaratoria de Conmoción Interior, el contenido material del acto ha de traducir entonces, el contexto que, según la valoración de la autoridad que lo profiere, justifica la adopción de las medidas. Es decir, que de no darse las condiciones de tiempo, modo y lugar referidas al Estado de Conmoción Interior al que han dado lugar, es explicable, constitucionalmente, que la competencia para el tratamiento de las situaciones anotadas se desplace del ejecutivo al legislador ordinario, que fue lo que sucedió precisamente en el caso en cuestión, pues, como se ve, la Ley contentiva de esos decretos excepcionales ya no apunta a al conjuración de una crisis coyuntural, presente e inmediata, sino a consolidar la eficacia normativa de unas medidas que se proyectan hacia el futuro.

Posteriormente manifiesta que, siendo, como en efecto lo son, recurrentes las incursiones de los grupos insurgentes y narcoterroristas contra las instituciones del Estado y la sociedad civil, su incidencia en el normal discurrir de la vida nacional se ha convertido en una situación crónica, y que confundir, como lo hacen los demandantes, el acto formal del levantamiento del Estado de Conmoción Interior, con la desaparición real de las condiciones de una violencia social endémica y descartar, con base en dicha confusión, la adopción de medidas de mediano y largo plazo que sirvan de instrumento legal para afrontar las manifestaciones obcecadas de esa violencia, es desconocer la existencia de una aflicción que, lamentablemente, se ha incorporado como tradición en nuestra historia.

Considera que la tesis de la demanda consistente en que de no haberse logrado el cometido de las medidas de excepción, cual era el restablecimiento del orden público, se imponía su declaratoria indefinida hasta cuando se obtuviera dicho restablecimiento, resulta violatoria de la Constitución Política.

Además, anota, tal posición no sólo desconoce la letra y el espíritu de la Carta, sino que también va en contravía de la intención manifiesta del Constituyente de poner fin al abuso de los mecanismos de excepción, cometido por distintos gobiernos al amparo de la Constitución de 1886.

Dice que, no obstante lo anterior, los decretos de Conmoción Interior declarados exequibles en el marco de las condiciones correspondientes a dicho estado de excepción, pueden resultar inconstitucionales al ser adoptados por el legislativo, ya sea por falta de competencia o por entrañar una reducción de los derechos fundamentales, incompatible y carente de razona-

bilidad en un estado de normalidad y como estatuto con vocación de gobernar el discurrir cotidiano de la vida civil. Pero no es la situación de la Ley en estudio, ya que fue modificado el contexto en el cual se produjo la inicial declaratoria de conmoción interior y el legislador redefinió los objetivos de la Ley destinada a regular la normalidad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la Ley 104 de 1993, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución.

Cosa juzgada constitucional

Los artículos 17, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100 y 101 de la Ley demandada ya fueron objeto del examen constitucional, tal como consta en sentencias C-425 del 29 de septiembre y C-562 del 6 de diciembre de 1994, así como en la C-055 del 16 de febrero de 1995. Se estará a lo resuelto en ellas.

La búsqueda de la paz, compromiso de todas las ramas del poder público

El cargo principal de la demanda consiste en sostener que el Congreso, al convertir en legislación ordinaria por el término de dos años normas o medidas adoptadas al amparo del Estado de Conmoción Interior, quedó comprometido en la responsabilidad del manejo del orden público, función del Presidente de la República que no puede ser delegada ni compartida por otra rama u órgano del Estado.

Reitera la Corte que, en efecto, la Constitución ha confiado al Presidente de la República de modo exclusivo la guarda del orden público (artículo 189, numeral 4º, C.P.). En tal función no puede ser sustituido por el Congreso ni por los jueces, ni por otros órganos estatales.

En Sentencia C-214 del 9 de junio de 1993 se expresó:

“...la Constitución ha determinado con claridad que la responsabilidad fundamental en esta materia se halla en cabeza del Presidente de la República, quien tiene a su cargo -según el mandato del artículo 189, numeral 4- la conservación del orden público en todo el territorio y su restauración en donde hubiese sido desquiciado. En concordancia con ello, los actos y órdenes del Jefe del Estado se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre aquellos que impartan los gobernadores, a la vez que los mandatos de éstos se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los provenientes de los alcaldes, tal como lo preceptúa el

artículo 291 de la Carta Política. Unos y otros están sujetos a las instrucciones y directrices presidenciales, de conformidad con lo estatuido por los artículos 303 y 315-2 del ordenamiento superior.

En tal sentido, ninguna persona ni autoridad dentro del Estado se halla autorizada para actuar con independencia del Presidente de la República y menos en contra de sus determinaciones en lo referente a la conducción de la política de orden público, ni para sustituirlo en parte alguna del territorio por cuanto concierne a las medidas que deban adoptarse para enfrentar los fenómenos que enturbian la pacífica convivencia.

Es del resorte exclusivo del Presidente y de su entera responsabilidad la definición concreta sobre el contenido y alcance de las disposiciones llamadas a operar dentro de los límites materiales, temporales y territoriales derivados de la Constitución Política y del respectivo decreto declaratorio del Estado excepcional".

No obstante, una cosa es ejercer la tutela del orden público, conservarlo, prevenir los acontecimientos que impliquen su ruptura y restablecerlo cuando hubiere sido perturbado, lo cual compete exclusivamente al Presidente de la República, y otra muy distinta dictar normas generales aplicables a situaciones que afectan a la sociedad por causa de actividades como el narcotráfico, el terrorismo y la subversión, las cuales, si bien no propician necesariamente una perturbación del orden público que deba conducir a la declaración del Estado de Comoción Interior, constituyen un fenómeno innegable y actualmente presente, que debe ser objeto de regulación legal y de la atención de las ramas del Poder Público, dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones.

A la luz del ordenamiento constitucional, que propende la garantía de un orden político, económico y social justo y que busca asegurar a los integrantes de la Nación la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico y democrático (Preámbulo), no es de extrañar que el Congreso de la República, en ejercicio de sus atribuciones, trace las pautas que el ordenamiento jurídico requiere para afianzar las condiciones civilizadas y ordenadas de la convivencia social, o que, ante una coyuntura o un estado de cosas que pongan en peligro el logro de tales objetivos aunque no ameriten el uso de instrumentos extraordinarios por parte del Ejecutivo, adopte las necesarias previsiones en guarda de la estabilidad que la sociedad necesita, prescribiendo las actitudes que, dentro de una política de conjunto, deba asumir el Estado para regular diversos fenómenos que afectan e interesan al conglomerado y que exigen una respuesta legislativa con mayor vocación de permanencia que las decisiones inmediatas y urgentes encaminadas a conjurar una específica situación de crisis del orden público.

En tal sentido, resulta perfectamente natural y se deriva del mismo carácter representativo del Congreso que éste se ocupe en asuntos de tanta tras-

endencia para la vida colectiva como los tratados en la Ley acusada, con absoluta independencia de si las disposiciones adoptadas, consideradas individualmente, se ajustan o no a las prescripciones constitucionales, lo que en su oportunidad podrá considerar esta Corte.

Así, no es inconstitucional que el Congreso entre, por vía general, a proveer normas en materia de penas, causales de extinción de la acción y de la pena en caso de delitos políticos; mecanismos para la eficacia de la justicia; protección a los intervinientes en el proceso penal; instrumentos para la búsqueda de la convivencia; beneficios condicionales a quienes hayan participado en actividades subversivas; disposiciones tendientes a facilitar el diálogo con grupos guerrilleros y a la desmovilización y reinserción a la vida civil; atención a las víctimas de atentados terroristas, asistencia en materia de salud, vivienda, crédito y educación, en la perspectiva de una eventual reincorporación a la legalidad; control sobre el financiamiento de las actividades subversivas o terroristas; embargo preventivo y extinción del derecho de dominio de bienes vinculados a la comisión de delitos de competencia de los jueces regionales, entre otras materias vinculadas con las actuales circunstancias del país.

Todos los temas enunciados, aunque indudablemente están relacionados con el orden público, hacen parte del ámbito de atribuciones del legislador ordinario, el Congreso, el cual goza de la cláusula general de competencia y tiene a su cargo la función genérica de interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes (artículo 150, numeral 1, C. P.).

En otros términos, el ejercicio de la función exclusiva de manejo del orden público, que toca al Presidente, no es incompatible con la actividad legislativa del Congreso, aún sobre materias que de alguna manera incidan en aquél o en tomo a situaciones permanentes o transitorias que afecten el pacífico desenvolvimiento de las actividades individuales y colectivas en el seno de la comunidad.

Los temas referentes a los procesos de paz, reinserción y reincorporación de grupos guerrilleros a la vida civil, no menos que el relativo a la política criminal en materia de narcotráfico y terrorismo, constituyen objetivo prioritario de la gestión estatal y no se agotan en los conceptos de perturbación del orden público y de su control y restablecimiento, sino que, por la complejidad que les es propia y por las repercusiones que tienen en los más diversos aspectos de la convivencia social, son de mayor amplitud y comprometen en alto grado la responsabilidad de todas las ramas y órganos del Poder Público, por lo cual es erróneo atribuirlos en toda su extensión al exclusivo dominio del Ejecutivo.

La paz no es algo que concierna privativamente a los organismos y funcionarios del Estado sino que, por el contrario, atañe a todos los colombianos,

como lo declara el artículo 22 de la Constitución, a cuyo tenor es un derecho de todos y un deber de obligatorio cumplimiento. Menos todavía puede sostenerse que esté circunscrito a la actividad y decisión de una sola rama del Poder Público.

Tampoco es admisible la hipótesis de que los asuntos de paz estén vedados a la función legislativa ordinaria o que el Congreso sea ajeno a ellos.

Por eso, el artículo 150, numeral 17, de la Constitución confía al Congreso la función de conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos.

Pero, además, la Corte entiende que el manejo exclusivo del orden público en cabeza del Presidente no radica en éste la función legislativa permanente sobre la materia. Por el contrario, ella viene a ser exclusivamente transitoria y encaminada tan sólo al restablecimiento de la normalidad. De ahí que las atribuciones conferidas por la Constitución Política al Gobierno durante los estados de excepción únicamente le correspondan de manera extraordinaria, bajo ciertas condiciones y previos determinados requisitos, dentro del criterio de que el ejercicio de funciones legislativas por parte del Ejecutivo es del todo excepcional y está acompañado de la actividad normal del Congreso, con la totalidad de sus atribuciones. Este, en tales eventos, tiene además a su cargo un control político y legislativo sobre el Gobierno en relación con la declaración correspondiente y con las medidas que adopte, las cuales pueden ser reformadas, adicionadas o derogadas por decisión de las cámaras.

La injerencia del Congreso, mediante la expedición de leyes, en los asuntos que conciernen a la paz pública resulta confirmado por los artículos 152 y 214 de la Constitución Política, que lo autorizan para regular, por ley estatutaria, los estados de excepción, estableciendo límites a las facultades del Gobierno en tales circunstancias y contemplando las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales.

En otros términos, si al Presidente de la República apenas se le confía una función legislativa excepcional para el control del orden público cuando éste escapa a sus atribuciones ordinarias -que son administrativas-, la necesaria conclusión es la de que el titular de la atribución indispensable para dictar normas de carácter general y abstracto, con efecto permanente o transitorio, sobre las materias que tocan con el orden público no es otro que el Congreso Nacional.

Así, no toda norma transitoria que tenga repercusiones en materia de orden público es del exclusivo resorte del Presidente de la República, pues no necesariamente debe ser adoptada con el carácter extraordinario de los es-

tados de excepción ni para controlar o sofocar situaciones específicas de perturbación -lo que sí corresponde exclusivamente al Gobierno-, sino que puede implicar, como acontece con la mayoría de los preceptos examinados, el ejercicio de una función ordinaria del Congreso en aras del orden justo preconizado por la Constitución.

Al respecto debe observarse que el Estado de Comoción Interior ha sido concebido de manera restrictiva, como mecanismo de defensa de la sociedad, por intermedio del Ejecutivo, ante grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana "y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía". Estas atribuciones son precisamente las que determine el legislador ordinario, pues la actividad de las autoridades públicas en ese campo debe obedecer a los lineamientos y requisitos que establezca la ley.

No puede desconocerse, por otra parte, que en el ejercicio de las funciones públicas, si bien la Constitución ha establecido el criterio general de la separación, que reserva a cada rama una órbita de atribuciones en la que no pueden inmiscuirse las demás, ella misma ha señalado que todas colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado. (Artículo 113 C.P.).

Algunos de esos fines consisten, de acuerdo con el artículo 2º de la Carta, en "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución"; "defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo"; "proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades y (...) asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

La participación del Congreso en el logro de tales empeños, que corresponden al Estado en su conjunto, no vulnera la Constitución, sino que la desarrolla.

Por todo ello, afirmar *a priori* que una norma legal en las aludidas materias, por la sólo circunstancia de provenir del Congreso, es inconstitucional, implica desconocer el hecho incontrovertible de que la legislación ordinaria también debe ocuparse en los asuntos referentes a la paz pública y concluir, contra el espíritu de la Constitución, que todo factor capaz de afectarla tiene que ser forzosamente tratado en decretos presidenciales, al amparo de los estados de excepción, en virtud de una interpretación errónea de los preceptos que confían al Jefe del Estado la responsabilidad por el manejo del orden público.

La Corte Constitucional no comparte el argumento de los demandantes orientado a demostrar una posible inconstitucionalidad consistente en que, a

su juicio, el Gobierno de la época, al proponer la expedición de la Ley 104 de 1993, quiso comprometer al Congreso en la responsabilidad del manejo del orden público. En realidad allí se confunde la atribución ordinaria del Presidente de la República en esa materia, que debe ejercerse en el marco de un orden jurídico en gran parte integrado por la ley, con la función legislativa ordinaria, de la cual no ha sido excluída la regulación general y abstracta de los fenómenos referentes a la paz pública.

Ahora bien, el otro motivo de inconstitucionalidad alegado por los actores consiste en sostener que el Congreso no podía, como lo hizo, convertir en permanentes durante dos años normas que el Gobierno había puesto en vigencia durante el período excepcional del Estado de Conmoción Interior.

Aquí la Corte debe distinguir: la Constitución Política no prohíbe al Congreso adoptar como legislación permanente normas que hayan sido dictadas durante cualquiera de los estados de excepción, pero el análisis constitucional de dichas disposiciones cambia sustancialmente, considerada la materia de cada una de ellas, según que haya sido expedida en tiempo de paz o en época de perturbación del orden público.

En otros términos, la Corte Constitucional no considera que una norma legal, permanente o transitoria, deba ser declarada inexecutable únicamente por haber estado incluida en un decreto legislativo dictado al amparo del Estado de Conmoción Interior.

No obstante, la perspectiva desde la cual un mismo contenido normativo puede ser confrontado con la Constitución no es la misma cuando a él se acude como instrumento extraordinario para enfrentar una crisis del orden público que cuando se lo plasma como elemento propio de la normalidad institucional.

Así las cosas, bien puede acontecer que una norma declarada executable cuando fue expedida como integrante de un decreto legislativo resulte inconstitucional cuando se la incorpora a un estatuto de vigencia indefinida o dotado de una vocación de permanencia mayor que la atribuída por la Carta Política a las medidas excepcionales.

Así lo tiene dicho esta Corte desde la Sentencia C-007 del 18 de enero de 1993, mediante la cual se falló sobre la constitucionalidad de algunas normas de Estado de Sitio adoptadas como legislación permanente recién entrada en vigencia la Constitución de 1991. Tales preceptos fueron encontrados ajustados a la Carta cuando integraron decretos transitorios y extraordinarios, pero se declararon inexecutables al transformarse en legislación permanente.

Dijo entonces la Corporación:

“Pero, además, por cuanto corresponde al tipo de legislación que ocupa la atención de la Corte en este proceso, debe insistirse en que, como bien lo afirma el concepto fiscal, no es lo mismo verificar la constitucionalidad de unas normas cuando corresponden al ejercicio de atribuciones extraordinarias propiciadas por la declaratoria de un estado de excepción que examinarlas como disposiciones llamadas a regir de modo permanente, aunque su contenido material sea idéntico. Los criterios relativos al alcance de cada precepto varían de una hipótesis a la otra, de tal manera que no por haberse hallado exequible la norma de Estado de Sitio puede predicarse la exequibilidad de esa misma disposición cuando se la concibe como integrada al orden jurídico de normalidad y ha sido revestida de carácter permanente.

(...)

La Corte Suprema de Justicia llamó la atención, en su oportunidad (Sentencia No. 12 del 26 de febrero de 1987), acerca de que, por virtud de la medida excepcional adoptada mediante el artículo 1º del Decreto Legislativo 3667 de 1986 -cuya constitucionalidad se juzgó entonces bajo la perspectiva de la precariedad propia del Estado de Sitio y hoy se mira como disposición de carácter permanente-, quedaba “...suspendida la facultad del Consejo Nacional de Estupefacientes, para ejercitarse *transitoriamente* por los comandantes de unidades operativas, bases aéreas y navales, quienes por las funciones de control y vigilancia directa que ejercen en sus respectivas áreas asegura la eficacia inmediata de la medida”, resaltando que se trataba de una medida precautelativa de carácter policivo “...*para remediar o evitar alteraciones del orden público...*”. (Se subraya).

Siendo ese el sentido de la facultad, nada justifica su adopción como norma legal llamada a regir de modo permanente...”

La Corte Constitucional asumirá, entonces, cuando a ello haya lugar por la presentación de demandas ciudadanas que recaigan en concreto sobre determinados artículos, el estudio de cada una de las disposiciones que integran la Ley 104 de 1993, teniendo en cuenta que rigen para un período no gobernado por la excepcionalidad y transitoriedad propia del Estado de Comoción Interior y que, por lo tanto, pese a su carácter transitorio -dos (2) años, según el artículo 134- se aplican, ya no bajo la perspectiva de una perturbación del orden público que se hace preciso conjurar de manera inmediata, sino en tiempo de normalidad institucional.

Por ello, aunque algunas de las normas incorporadas al texto de la Ley 104 de 1993 fueron declaradas exequibles por la Corte, como pertenecientes a decretos legislativos dictados con invocación del Estado de Comoción Interior, no se configura respecto de ellas la cosa juzgada constitucional, pues dado el cambio de circunstancias y el diferente papel que las mismas normas juegan, según que se las haya hecho valer en tiempo de crisis o se las aplique con vocación de permanencia, el objeto del examen confiado a esta Corporación en uno y otro caso es diferente.

Conclúyese, entonces, que cada uno de los artículos de dicha Ley, considerado individualmente, puede ser objeto de acciones de inconstitucionalidad incoadas por cualquier ciudadano en ejercicio del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6º, y 241, numeral 4º, de la Constitución Política, salvo en los casos en que ya esta Corte ha declarado su constitucionalidad o inconstitucionalidad en fallos que han hecho tránsito a cosa juzgada absoluta.

La Corte, en esta oportunidad, no entrará a confrontar la constitucionalidad de cada uno de los preceptos que integran la Ley, por cuanto los actores no han formulado cargos específicos, sino que han dirigido su demanda contra el Estatuto, considerado integralmente.

Se declarará la exequibilidad de la Ley 104 de 1993, por los aspectos demandados.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites que establece el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- En cuanto a los artículos 94, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993 "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones", ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en Sentencia C-425 del 29 de septiembre de 1994.

Segundo.- En lo referente al artículo 95 de la misma Ley, ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en Sentencia número C-562 del 6 de diciembre de 1994.

Tercero.- En lo que respecta a los artículos 17, 98, 99, 100 y 101 de la misma Ley, ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en la Sentencia C-055 del 16 de febrero de 1995.

Cuarto.- Decláranse EXEQUIBLES los demás artículos de la Ley 104 de 1993, "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones", únicamente en cuanto, al expedirla, el Congreso no invadió la órbita de competencia del Presidente de la República en el manejo del orden público.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Consitutucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO,
Secretaria General

SENTENCIA No. C-466
de octubre 18 de 1995

Ref.: Expediente R.E.- 065

Revisión constitucional del Decreto 1370 del 16 de agosto de 1995 "Por el cual se declara el estado de conmoción interior"

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Acta No. 50

Santafé de Bogotá, D.C., dieciocho (18) de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

La Presidencia de la República envió a esta Corporación dentro del término constitucional fijado en el artículo 214-6, copia auténtica del decreto legislativo No. 1370 del 16 de agosto de 1995, "Por el cual se declara el estado de conmoción interior", para efectos de su revisión constitucional.

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

II. TEXTO DEL DECRETO

El texto del decreto objeto de revisión es el que sigue:

DECRETO No. 1370
(16 de Agosto de 1995)

Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior

El Presidente de la República de Colombia en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política

CONSIDERANDO:

Que la Constitución de 1991 estableció que en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el Presidente de la República puede declarar el estado de conmoción interior;

Que la situación de orden público se ha agravado en las últimas semanas como resultado de la acción de la delincuencia común, la delincuencia organizada y la subversión, generadoras de los acontecimientos de violencia que han sacudido al país, atentando de manera grave contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana;

Que la delincuencia organizada ha llevado a cabo en los últimos días, masacres en varias regiones del país arrojando un saldo alarmante de muertes y de desestabilización social;

Que como lo afirma la Corte Constitucional en su sentencia C-031 de 1993, la existencia de formidables aparatos de fuerza privados "... no deja de ser patológico en el plano constitucional y amenazante y desestabilizador en el campo social e institucional ...";

Que los delincuentes en general y las organizaciones criminales en particular, nutren sus arcas con dineros provenientes de actividades ilícitas que implican tanto enriquecimiento ilícito como grave deterioro de la moral social, en el entendido de que como lo afirma la Corte Constitucional en su sentencia C-031 de 1993, "la única riqueza y poder social derivado de ésta que garantiza la Constitución, es el originado en el trabajo honrado. (C.P. Arts. 1, 34, 58)";

Que los grupos subversivos han ejecutado en las últimas semanas acciones de violencia indiscriminada contra los miembros de la fuerza pública sin ninguna consideración respecto de la población civil, en violación directa del Derecho Internacional humanitario, asolando poblaciones de las cuales han tenido que huir hombres, mujeres y niños;

Que la delincuencia común ha incrementado su actividad en las ciudades, amedrentando a la población con la ejecución permanente de delitos en especial contra la vida, la integridad personal la libertad y el pudor sexual y la propiedad;

Que los delincuentes en general se aprovechan de medios de comunicación para entorpecer el desarrollo de las actividades de las autoridades, hacer apología de la violencia y aumentar la confusión entre la población;

Que las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, no resultan suficientes para conjurar los graves efectos de la situación descrita;

Que es necesario fortalecer los instrumentos legales que utilizan los organismos judiciales en su función de investigar, acusar y juzgar, a través de la tipificación de conductas, y el aumento de las penas previstas para algunos delitos de especial repercusión social que en los últimos meses vienen azotando a la sociedad;

Que la ley 137 de 1994 estatutaria de los estados de excepción faculta al Gobierno Nacional para que mediante decretos legislativos pueda tipificar penalmente conductas y aumentar penas, así como modificar las disposiciones de procedimientos penal y de policía;

Que es necesario judicializar algunas contravenciones especiales que en la actualidad conocen los inspectores de policía, con el fin de atacar la impunidad respecto de ciertas conductas que vienen atentando en forma grave contra la seguridad ciudadana;

Que es necesario afrontar la grave situación de congestión que al interior de algunos Despachos Judiciales acarrea una preocupante imposibilidad de procurar una pronta y cumplida justicia, circunstancia ésta que ha tenido entre otros graves efectos, el aumento de impunidad en el país;

Que es necesario fortalecer el sistema carcelario de tal manera que se asegure la adecuada función del Estado en relación con el cumplimiento de las providencias judiciales, en consonancia con la estricta vigilancia dentro y fuera de los centros penitenciarios y carcelarios;

Que es necesario fortalecer los mecanismos de solidaridad ciudadana que permitan una adecuada colaboración de la sociedad con las autoridades;

Que con el fin de hacer frente a esta situación de violencia y para impedir oportunamente la extensión de sus efectos, es preciso adoptar medidas de carácter excepcional, que escapen al ámbito de las atribuciones ordinarias de las autoridades policía;

Que el artículo 2o. de la Constitución Política establece como uno de los fines del Estado el asegurar la convivencia pacífica;

Que el artículo 22 de la Constitución Política consagra que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento;

Que el artículo 189 numeral 4o. de la Constitución Política dispone que le corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado;

DECRETA

Artículo 1o. Declarar el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional a partir de la vigencia del presente Decreto y por el término de noventa días calendario.

Artículo 2o. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese y cúmplase

Dado en Santafé de Bogotá, D.C. a los 16 días de agosto de 1995

III. PRUEBAS

En auto del 29 de agosto de 1995 el Magistrado sustanciador ordenó la práctica de algunas pruebas, a las cuales se hará referencia en el punto de las consideraciones.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

Dentro del término de fijación en lista se presentaron varias intervenciones, todas solicitando que declare la Corte la inexequibilidad del decreto enviado para revisión. Veamos:

1. El ciudadano PEDRO PABLO CAMARGO manifiesta que de la simple lectura de las argumentaciones del decreto 1370 de 1995, se llega a la conclusión de que no existe una grave perturbación del orden público y de que las situaciones que se invocan pueden ser conjuradas por medio de los mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado. La crisis en la administración de justicia se puede solucionar aplicando el artículo 201-1 de la Constitución; la tipificación de conductas y el aumento de penas o la modificación de normas de procedimiento penal y de policía se puede llevar a cabo por medio de leyes ordinarias expedidas con fundamento en el artículo 150-1-2 de la Carta; la descongestión de despachos judiciales se acaba de enfrentar prorrogando la vigencia del decreto 2651 de 1991; y en cuanto respecta al sistema carcelario, el gobierno adoptó un Código hace menos de dos años, y si consideraba que requería de algunas reformas ha debido presentar el proyecto correspondiente al Congreso.

De otra parte, señala que el decreto de conmoción interior alude a la acción de la delincuencia común, la delincuencia organizada y la subversión, sin definir qué se entiende por cada una de ellas, lo cual era indispensable "para demostrar que la supuesta perturbación no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía".

Y agrega que la delincuencia común “es un fenómeno no coyuntural sino estructural que surge de la incapacidad del sistema de garantizar un mínimo vital de derechos económicos, sociales y culturales a su población.... Sin embargo, el Gobierno Nacional no demuestra que el fenómeno de la delincuencia común se haya desbordado hasta el punto de que no es posible combatirla con el uso de las atribuciones ordinarias de policía”.

En cuanto a la delincuencia organizada, dice que como parece referirse a los llamados “carteles del narcotráfico” o a “personas asociadas para narco-traficar”, ha de tenerse en cuenta que el cartel de Medellín desapareció y que el de Cali fue desarticulado. Entonces ¿cómo entender que las acciones de lo que el Gobierno llama “delincuencia organizada, sin demostrar como fenómeno permanente un fenómeno circunstancial, no hayan podido ser conjuradas mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía”, a pesar de contar con los recursos económicos y técnicos de los Estados Unidos y de una Fiscalía General entregada por completo a combatir el narcotráfico?.

En lo que respecta a la subversión, el Gobierno parece englobar dentro del mismo término a las organizaciones insurgentes y a “otras menores como a los grupos o bandas de paramilitares”. Pero si el Gobierno fue el que impulsó la creación de las “cooperativas de seguridad que es la legalización de los grupos paramilitares..... no tiene autoridad moral para decretar una conmoción interior dejando al margen de la acción de la misma a los grupos paramilitares”.

2. El ciudadano GUSTAVO SALAZAR PINEDA señala que “no existe actualmente una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, pues los hechos recientes de desestabilización institucional están relacionados con un hecho judicial moral, cual es el trámite del llamado proceso 8.000..... No deja de ser un sofisma de distracción el utilizado por el alto gobierno en el sentido de implementar medidas represivas y draconianas cuando los hechos acaecidos en recientes días pueden conjurarse mediante las medidas policivas ordinarias..... El hecho de haberse presentado una matanza colectiva y la fuga aislada de algunos subversivos, ello no implica necesariamente que deba recurrirse al correctivo extremo del estado de conmoción interior, puesto que estos hechos son cotidianos en nuestro país y el espíritu del constituyente es evitar que el ejecutivo haga uso indiscriminado de la figura, pues sólo a él debe recurrirse en casos extremos y excepcionales”.

3. Los ciudadanos CARLOS ALFONSO MORENO NOVOA, FERNANDO ALBERTO BARROS SANCHEZ y JESUS ALBERTO BARROS LASTRA afirman que son infundadas las argumentaciones que consignó el Gobierno en el

decreto 1370/95, pues los considerandos "10, 12 y 13, no son otra cosa distinta que el reconocimiento de que las instituciones simplemente represivas no funcionan para solucionar problemas que, como los delincuenciales, aquejan al país, y que entre otras cosas, después de haberse eliminado los 'carteles', tanto de Medellín como de Cali, no tienen porqué ser esgrimidos como elementos perturbadores, pues por esa vía se llegaría a la inaceptable conclusión de que las propias instituciones y las autoridades en ella establecidas, son alteradoras del orden público".

A pesar de que en la Constitución vigente se trató de enmendar o erradicar vicios, concretamente el del mal uso del artículo 121 de la Carta anterior, que consagraba el estado de sitio y que llevó al país a vivir durante los últimos 35 años en "permanente estado de anormalidad", convirtiéndose la excepcionalidad en la regla general, se ha declarado la conmoción interior en cinco (5) oportunidades. No obstante, en esta ocasión las razones que se invocan, concretamente el fenómeno de la violencia, "que si bien es preocupante y debe ser afrontada y combatida, no es a través de los estados de excepción sino de los poderes normales que la Constitución y las leyes han entregado a las autoridades..... Si realmente el Ejecutivo, hubiera tenido interés real y verdadero en afrontar los problemas relativos a la criminalidad y que hoy son motivo de conmoción interna, desde ese entonces debió, como una obligación constitucional, presentar los correspondientes proyectos de ley, conforme a los términos del numeral 1o. del artículo 200 de la Carta, pues como quiera que los fenómenos que se citan en los considerandos 2, 3, 5, 6, 7 y 16 del decreto 1370 del 95, no son nuevos, ni mucho menos factores determinantes de la presente conmoción, como quiera que pueden y deben ser afrontados con los instrumentos propios de la Constitución en condiciones de normalidad". Lo que es previsible, como lo expresó la Corte en la sentencia C-300/94, no se puede esgrimir posteriormente como argumento para declarar la conmoción interna.

Finalmente agregan que si se aceptara, en gracia de discusión, que los graves problemas de orden público que aquejan a la zona de Urabá "donde el país, desafortunadamente, se ha venido acostumbrando a que la anormalidad es la 'normalidad' no justificaría sino que la conmoción fuera única y exclusivamente para esa parte del territorio nacional, como lo prevé la propia Constitución Política, con lo que igualmente se estaría violando la ley de leyes".

4. Un grupo de diez (10) ciudadanos encabezado por Aleyda Marina Martínez, quienes se presentan como estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Colombia, también consideran que el Decreto 1370 de 1995 viola el Estatuto Superior; sin embargo, todos sus argumentos se dirigen a atacar las consideraciones 11, 12 y 13 del decreto, y es así como expresan que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 213 de la Carta, el

Gobierno en periodo de alteración del orden público sólo tiene las facultades “estrictamente necesarias para conjurar las causas de perturbación”, y según el artículo 214-3 ‘No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado’; en consecuencia, afirman que el Gobierno no puede modificar el procedimiento penal, para entregarles a los jueces la función acusadora pues esta tarea corresponde ejercerla a la Fiscalía General de la Nación (arts. 249 y 250 C.N.).

5. En un memorial conjunto presentado por algunos miembros de la Corporación Colectivo de Abogados y representantes de una serie de organizaciones sociales, (folios 338 y ss) se solicita que se declare inexecutable el decreto de conmoción, con base en las siguientes razones:

Al examinar los hechos invocados por el Gobierno como perturbadores del orden público, se aprecia con evidencia que “En Colombia la subversión, la delincuencia organizada, el enriquecimiento ilícito, la impunidad, no son hechos sobrevinientes sino por el contrario han sido patologías estructurales en la sociedad colombiana”; para estos casos, la declaratoria de conmoción interior no es la solución, pues al tratarse de “fenomenologías estructurales se requiere de macropolíticas que permitan solucionarlas con la activa participación de los diferentes estamentos estatales y de la sociedad civil, buscando salidas no de un día sino estructurales”.

Señalan que “la Corte debe resolver si hay o no hay Estado de Derecho, si prima la Constitución o se impone la razón de Estado, si la conmoción interior se recupera como un instrumento que debe utilizarse en momentos ciertos de excepcionalidad, o si por el contrario, deviene en un comodín para que cada gobernante lo esgrima para minimizar el Estado de Derecho haciéndolo insignificante, o una mera entelequia, para quienes aspiramos a corregir los yerros del pasado y dar paso a una institucionalidad que responda a las formas de organización política que se han dado en los pueblos civilizados del mundo, y que se sintetizan en un poder reglado, sometido al imperio de la Constitución”.

Finalizan su escrito diciendo que el decreto declaratorio de conmoción interior es contrario al artículo 213 superior por “no existir los hechos fácticos (sic) que llevan a concluir que estamos ante una situación excepcional”, al igual que los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 al 14, y 50 de la Ley 137 de 1994 estatutaria de los estados de excepción, como también el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, que permiten suspender derechos o limitarlos únicamente cuando existan “situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación”. Los principios de proclamación, notificación, amenaza excepcional, proporcionalidad, no discriminación, intangibilidad de los derechos, temporalidad,

consagrados en dichos Instrumentos para los estados de excepción, rigen también para Colombia, y por tanto, han debido de ser acatados.

6. La Comisión Andina de Juristas seccional colombiana, atendiendo la invitación de esta Corte, presentó un memorial en el que solicita declarar inexecutable el Decreto 1370 de 1995, por violar al artículo 213 del Estatuto Superior. Son estos algunos de sus argumentos:

Los hechos invocados por el Gobierno para implantar la conmoción interior “no ponen en peligro inminente la vida organizada de la Nación”, pues no solamente se requiere de que dichas situaciones sean perturbadoras del orden público, sino también que “los hechos constitutivos de la perturbación sean excepcionalmente graves”. La gravedad no es definida constitucionalmente por su naturaleza “sino por su capacidad para afectar de manera inminente ciertos bienes públicos”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra en el artículo 4.1 que los estados de excepción sólo se justifican ante “situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación”; y el Pacto de San José de Costa Rica, en el artículo 27, señala que sólo es posible declarar tales estados cuando se presenta “una amenaza para la vida organizada de la nación”; entonces, para poder declarar la conmoción interior se necesita que exista “una amenaza para la vida organizada que la coloque en un punto tal que pueda temerse su inminente desintegración..... las circunstancias actuales no revisten tal carácter excepcional. A pesar de los hechos desalentadores y trágicos que hacen que vivamos una situación grave, similar a la que hemos vivido sometidos en los últimos años, ya desde 1988, no se observa ningún empeoramiento excepcional de la situación”.

De acuerdo con las estadísticas presentadas por el Gobierno, las cuales analizan en forma pormenorizada, se pone en evidencia que el índice de criminalidad se ha mantenido estable, con algunas variaciones por encima y por debajo del promedio “sin que se haya presentado ningún tipo de situación excepcional, dentro de las condiciones graves que ha vivido el país de manera larvada y persistente... . Por lo tanto no es posible afirmar que estamos ante una situación excepcional, aunque sí grave, situación de orden público”, que bien puede ser afrontada utilizando medidas ordinarias de policía o acudiendo a los mecanismos ordinarios que posee el Estado ante esta clase de circunstancias. (art. 2o. Ley 137 de 1994)

V. INTERVENCION OFICIAL

1.- El Defensor del Pueblo solicita que se declare la inexecutable del decreto sujeto a la revisión de la Corte, por violar el artículo 213 de la Carta, al

no reunir los requisitos exigidos en esta disposición para declarar el estado de conmoción interior, a saber: gravedad de los hechos que se aducen, inminencia de los mismos, y excepcionalidad.

- “La perturbación que configura el caso de conmoción interior debe originarse en hechos cuya naturaleza, extensión y efecto constituyan un peligro público no conjurable mediante el recurso de las facultades comunes y regulares del Estado para preservar policivamente el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, la seguridad estatal o las condiciones básicas de la pacífica convivencia”; por tanto, no se puede, “de acuerdo con la voluntad del constituyente, invocar para declarar el estado de conmoción interior hechos que, aún provocando gran alteración del orden público, puedan ser afrontados con el ejercicio de las potestades policivas ordinarias”.

- Ninguno de los hechos a que se alude en el Decreto 1370 de 1995 que declara la conmoción interna “pueden reputarse, a la luz de la normatividad constitucional vigente, como genuino elemento causal que justifique el ejercicio del derecho de excepción por el ejecutivo. Ni 'la acción de la delincuencia común, la delincuencia organizada y la subversión', ni las masacres ejecutadas en los últimos días en varias regiones del país, ni 'la existencia de formidables aparatos de fuerza privados', ni el enriquecimiento ilícito de 'los delincuentes en general y las organizaciones criminales en particular', ni la infracción de la normativa humanitaria por los grupos subversivos, ni el incremento de la delincuencia común son en nuestro país hechos sobrevinientes y excepcionales que puedan considerarse como creadores de una situación emergente, ante la cual no resulten aptos o idóneos los mecanismos ordinarios de policía. Todos los hechos invocados, tienen por desgracia, en Colombia un carácter crónico, pues ellos han venido reiterándose y repitiéndose a lo largo de los pasados años. A nadie es dable afirmar que el 16 de agosto de 1995 esos hechos hayan tenido caracteres de ocurrencia insólita o de acontecer extraordinario”.

- El Gobierno alude a la grave congestión de algunos despachos judiciales como causa perturbadora del orden público, es decir, “el mal funcionamiento de la administración de justicia, efecto y consecuencia de una grave crisis del aparato judicial, se invoca por el Ejecutivo como causa eficiente de una situación de peligro para la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana. Así el Estado alega su propia incapacidad como hecho perturbador”.

- Otro hecho es el fortalecimiento del sistema carcelario, situación que “bien puede ser conjurada a través de los medios ordinarios autorizados por la Ley 65 de 1993 -Código Penitenciario y Carcelario-”, concretamente aplicando el artículo 168 que se refiere a los estados de emergencia penitenciaria y carcelaria, y los artículos 31 y 32 declarados exequibles por la Corte.

- Sobre las acciones de la delincuencia común, la delincuencia organizada y la subversión, considera que la motivación del decreto no es “coherente” con “los estudios estadísticos de la DINASE 'Dirección Nacional antisequestro', pues conforme a los datos publicados en distintos medios de comunicación los secuestros en el primer semestre de 1994 fueron 823, en tanto que en el mismo periodo de 1995 fueron de 665 plagios, lo que demuestra una disminución del 19 por ciento. Y en cuanto a las extorsiones, el mismo estudio señala que durante el primer semestre de 1994 se presentaron 281 casos y en el mismo periodo de 1995 se llegó a 236; entonces la argumentación gubernamental por falta de prueba contundente, la toma contraria al artículo 213 constitucional... no debe perderse de vista, que las manifestaciones delincuenciales comunes son propias de toda sociedad, y que sus características y modalidades de acción dependen del nivel de desarrollo de aquélla”.

2.- Los ministros del Interior, de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional, en memorial conjunto, exponen las razones que en su criterio, justifican la constitucionalidad del decreto objeto de examen. Estos son algunos de sus argumentos:

En primer término se refieren a las estadísticas de criminalidad, para señalar que si bien pueden presentar discrepancias, según la oportunidad en que se consulten y la entidad encargada de manejarlas, esto “no desvirtúa, en modo alguno, la realidad y gravedad de los hechos que sirven de fundamento a la declaración del estado de conmoción interior”.

A continuación analizan cada una de las consideraciones del decreto y exponen los hechos en que se basó el Gobierno para declarar la conmoción, así: las masacres ocurridas en Urabá (Turbo, Apartadó, y Carepa) y Sueva (Cund.) (considerando tercero); “los formidables aparatos de fuerza privados” (considerando cuarto); el paramilitarismo, la guerrilla, los grupos de bandas o mafias; la financiación de los delincuentes en general y de las organizaciones criminales (considerando quinto); el aumento de recursos de los grupos subversivos; las acciones de esos mismos grupos contra miembros de la fuerza pública sin consideración respecto de la población civil (considerando sexto); el asalto perpetrado a Miraflores; el incremento de la delincuencia común en las ciudades (considerando séptimo); “el fenómeno conocido de la concentración poblacional en los principales centros urbanos, conjugada con el desempleo, y por otras causas suficientemente estudiadas en varias disciplinas, el fenómeno de la delincuencia común incrementado progresivamente en las principales ciudades del país, a través de los últimos años”.

En cuanto atañe a la seguridad ciudadana, expresan que “en materia de delitos que generan impacto social, el incremento en los últimos años llegó a

su límite crítico, lo cual potencializado por el problema de la impunidad, genera perturbación grave del orden público social y económico, que ha puesto en peligro la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana... Lo cierto y concluyente es que los delitos urbanos han llegado a límites absurdos, que indican inequívocamente la existencia de un fenómeno masificado de criminalidad, concausa de la decisión del Gobierno manifestada en el decreto estudiado”.

Sobre la delincuencia y los medios de comunicación (considerando octavo), afirman que “En los últimos años el país ha presenciado prácticamente impotente la manera como los cabecillas de las diferentes expresiones de criminalidad que asolan (sic) nuestra sociedad encuentran en los medios de comunicación eficaces vehículos para la divulgación de la apología de la violencia que practican, no solamente confundiendo a una porción importante de la población en sus valores ciudadanos, sino también creando entre las gentes de bien una sensación de zozobra. Dentro de un contexto de libertad de expresión, la responsabilidad social de los medios es un valor constitucionalmente recogido en aras de la creación de un ambiente de convivencia ciudadana adecuada”.

En lo que respecta al aumento de penas y la tipificación de conductas (considerando décimo), dicen que la Ley 137 de 1994 reguladora de los estados de excepción, permite al Gobierno “tomar medidas de carácter penal tendientes a conjurar la crisis en la cual se basa el estado de conmoción interior.el sistema penal colombiano adolecía de una debilidad manifiesta, derivada de las bajas condenas que se imponían a los delincuentes en relación con el daño que tales conductas ocasionan a la sociedad y de la falta de tipificación de conductas ilícitas consideradas como altamente perjudiciales para la comunidad y que representan novedosas manifestaciones delincuenciales en nuestro país. En este último sentido podemos hacer referencia a la utilización de menores para la comisión de delitos, a los grupos organizados dedicados a realizar hechos típicos, al porte de sustancias tales como la escopolamina, que ponen a la víctima en situación de indefensión, etc. Así las cosas, la imposición de penas y la creación de nuevos tipos penales en virtud del estado de conmoción interior se hace necesaria por cuanto se percibió, al momento de la declaratoria de conmoción interior, un sentimiento de desprotección al interior de nuestra sociedad ante la ausencia real de castigo de conductas que la afectan gravemente.”

La judicialización de conductas y modificación en los procedimientos (considerando décimo segundo) era necesaria, a pesar de la expedición de la Ley 23 de 1991, destinada a descongestionar la justicia penal, pues “los problemas de congestión aumentaron de manera notable en las inspecciones de policía, de manera que la impunidad aumentó considerablemente en

un tipo de conductas que son las que en forma más frecuente en la vida cotidiana generan inseguridad en las calles. Son entonces los ciudadanos de bien los que sufren en la vida diaria agresiones y lesiones para las que el Estado no tiene una oferta adecuada de justicia”.

En lo atinente a la congestión judicial (considerando décimo tercero), se remiten a la información suministrada al proceso por la Fiscalía General de la Nación, en donde se demuestra dicha situación.

Sobre el sistema carcelario colombiano (considerando decimo cuarto), dicen que la fuga de presos, la comisión de delitos que se organizan o ejecutan desde el interior de los centros de reclusión, la violación de los reglamentos penitenciarios, y la participación de algunos miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria nacional en las graves irregularidades denunciadas, hacían necesario dictar medidas con el fin de contrarrestar estas anomalías.

Para justificar las medidas que tocan con la colaboración ciudadana (considerando decimo quinto), señalan que “en la búsqueda de un mejor vivir para todos en sociedad, es normal y deseable que el Estado en nombre de ella reclame una especial participación en términos de colaboración ciudadana, cuando quiera que se trate de asegurar mejores elementos para combatir un fenómeno que como la violencia que soporta en el momento presente nuestro país, representa una amenaza de disolución y anarquía para ese esquema de convivencia armónica y pacífica que pretendemos construir.”

En cuanto a la circunstancia de que se atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana (considerando segundo del decreto), manifiestan que “la descripción sustentada de cada uno de los hechos que generan esa perturbación capaz de dañar, es motivo para no repetir argumentaciones o juicios. Suficiente será con mencionar que una subversión organizada militarmente, la congestión judicial perpetuada, los grupos paramilitares sin control, los medios de comunicación manipulados, la crítica situación penitenciaria y carcelaria o la delincuencia común, todos ellos y cada uno, en virtud de sus características patológicas demostradas, han afectado y afectan seriamente la seguridad del Estado, la estabilidad institucional y, por supuesto, la convivencia ciudadana”.

Para terminar, se refieren a la imposibilidad de conjurar la crisis mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía (considerando noveno del decreto), pues después de analizar el comportamiento de la violencia durante varios años, se llega a la conclusión de “que

la fuerza pública no estaría en condiciones de contrarrestar acciones de la delincuencia organizada o ataques subversivos de magnitud, particularmente si se presentan en forma simultánea y en distintas partes del territorio nacional. La aún no superada situación de congestión de los despachos judiciales, junto con las precarias condiciones de los lugares de reclusión del país son otra muestra evidente de la insuficiencia mencionada. Lo mismo puede mencionarse en punto de algunos de los instrumentos legales utilizados en las funciones investigativas, acusatorias y de juzgamiento”.

VI. ESCRITOS RECIBIDOS FUERA DEL TERMINO DE FIJACION EN LISTA

Vencido el término de fijación en lista los ciudadanos Domingo E. Ramírez Duque, Sergio Zuluaga Peña, Liliam Zapata Pérez, Augusto J. Ibáñez, Miguel Fernando Córdoba Angulo y Jorge Caldas Vera, Yasmín Duque Ramos, Adriana María Ocampo Zapata, Nidia Albeny Rodríguez Tamayo, Nelson Augusto Ruiz Sepúlveda, y Angela María Taborda Caro, presentaron, algunos en forma separada y otros conjuntamente, escritos destinados a impugnar la constitucionalidad del Decreto 1370 de 1995, los cuales no serán tenidos en cuenta por ser extemporáneos.

VII. CONCEPTO FISCAL

Lo rinde el Procurador General de la Nación mediante oficio No. 754 del 28 de septiembre de 1995 y en él solicita a la Corte declarar inexecutable el decreto materia de revisión. A continuación se resumen algunos de los argumentos que expone el citado funcionario.

El panorama descrito por el Gobierno “es desalentador; mas sin embargo, en el escenario de la revisión constitucional -material y rigurosa- que se impone por vía del control automático sobre el Decreto 1370 de 1995, mediante el cual se declaró en todo el territorio nacional el estado de conmoción interior, no quiere decir que las causas en él aducidas no pudieran ser afrontadas con los instrumentos propios de ‘la Constitución de la normalidad’ que la Corte así ha identificado... deducir la grave perturbación del orden público a partir de un ‘*quantum*’ de violencia, o a partir de una contabilidad global de víctimas, es un procedimiento sociológico que sirve para mostrar la gravedad de la situación, pero no es suficiente para evaluar, como lo exige el texto constitucional y ahora agregaríamos, la ley estatutaria en la materia, la perturbación en tanto fenómeno atentatorio contra el Estado, las instituciones y la sociedad.”

Después de referirse a algunas sentencias dictadas por esta Corporación que versan sobre el tema, dice el Procurador que “La competencia del Gobierno, de acuerdo con la finalidad atribuída a los estados de excepción en el seno de la filosofía liberal clásica, debe ser, para adecuarse a la Carta, restau-

ratoria del *statu quo* vigente hasta el momento y no configurativa del mañana, es decir, los medios de excepción deben orientarse a conjurar una crisis coyuntural y no a diseñar el futuro. En este sentido los estados de excepción no deben ser utilizados, en ningún caso, como un expediente para hacer arquitectura social en el largo plazo.”

Luego alude a los hechos en que se fundamenta el decreto sujeto a revisión y es así como afirma: “no obstante estimarse que en la nueva Constitución es admisible como presupuesto de validez para la declaratoria del régimen de excepción, en punto a las hipótesis de alteración del orden público, la crisis en el funcionamiento del aparato estatal mismo, propuesta compatible ciertamente con nuestra realidad histórica, no puede configurarse sin embargo en patente para la ineficacia y la apatía de quienes tienen a su cargo la dirección en sus distintos frentes del aparato del Estado. Se exige entonces por la Carta, para su conformidad con la misma, que los hechos que den lugar a la declaratoria sean sobrevinientes y que no puedan ser conjurados con los medios ordinarios... El carácter endógeno estatal, crisis del aparato de justicia en el que bien pueden resumirse las causales invocadas en el Decreto 1370 bajo examen, pero de manera alguna sobreviniente, en cuanto reiterada y monótona en la justificación de las medidas de excepción que han sido expedidas al amparo del artículo 213 de la Carta de 1991, llevan desde ahora al Procurador a predicar la disconformidad de éstas con la norma superior.” (sic)

En consecuencia, considera que “la judicialización que se enuncia de algunas contravenciones especiales de las que venían conociendo los inspectores de policía, con el fin de atacar la impunidad respecto de ciertas conductas que vienen atentando en forma grave contra la seguridad ciudadana, conservando no obstante la referencia del mandato del artículo 28 transitorio de la Constitución Política la competencia de éstos en los casos no previstos en el artículo 1o. del Decreto Legislativo 1410 de 1995, es sin duda desconocedora de la reserva judicial que se demanda desde la Carta para la imposición de las penas privativas de la libertad y cuya constitucionalidad se hace discutible cuando es atribuída su competencia a autoridades no judiciales”. Esta es una manera de violar el querer del constituyente plasmado en el artículo 28 transitorio, “por no citar la antinomia evidenciable en el propósito de judicialización, cuando no hace menos de cinco años y como resultado de una evaluación en la materia se proponía desde la misma Constitución el proceso contrario, -confirmando tal orientación el iniciado con la Ley 23 de 1991 y reiterado con el Decreto 800 del mismo año-, es decir, la desjudicialización como alternativa para conjurar la congestión de los despachos judiciales (art. 5 transitorio lit. e) C.P.), traducida esta última en la vigencia transitoria del Decreto 2651 de 1991, ampliada por voluntad legislativa con la Ley 192 de 1995”.

Sobre la necesidad de fortalecer el sistema carcelario, manifiesta el Procurador que “resulta paradójica cuando hace menos de dos años se expidió el Código Penitenciario y Carcelario, contenido en la Ley 65 de 1993 y cuyos avances en la materia fueron reconocidos recientemente por la Corte Constitucional, al revisar por vía de acción ciudadana varias de sus disposiciones” pues en él se consagra el “estado de emergencia penitenciaria y carcelaria”, que permite al Director General del INPEC “adoptar las medidas necesarias en caso de emergencia, como por ejemplo hacer traslados, aislar a los internos, utilizar racionalmente los medios extraordinarios de coerción y reclamar el apoyo de la fuerza pública, con el fin de superar la crisis presentada”.

Y concluye, diciendo que “el mejor esfuerzo para terminar con la violencia del país no sólo está radicado en cabeza de sus Fuerzas Armadas, en el diseño de una política criminal coherente y a largo plazo, sino también, como política más armónica contra este flagelo, en la efectiva inversión social en aquellos lugares donde la presencia del Estado se hace imperiosa. En esta orientación, debe la Corte salvaguardar con la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto 1370 de 1995, como ella misma lo ha advertido, 'la vigencia constante del régimen democrático y de todas sus garantías fundamentales', auspiciando la denominada “cultura de la normalidad””.

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución Nacional, compete a esta Corporación decidir sobre la constitucionalidad del decreto enviado para revisión.

b. Requisitos formales

El Decreto 1370 del 16 de agosto de 1995, dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 del Estatuto Superior, cumple con las exigencias formales estatuidas en la citada disposición, pues aparece firmado por todos los Ministros del Despacho y su vigencia es transitoria, ya que sólo rige por el término de noventa (90) días, contados a partir de la fecha de su expedición.

c. Los estados de excepción

Nuestra Carta Política -como la mayoría de las constituciones modernas- establece diferentes tipos de régimen jurídico, según se viva en tiempos de normalidad o de alteración significativa del orden público. Las causas generadoras de dicha alteración y su grado de incidencia en la vida ordinaria de la comunidad determinan diversidad de situaciones, todas ellas anómalas, que

se denominan genéricamente estados de excepción y se hallan regulados en los artículos 212 a 215 de nuestro Estatuto Fundamental.

La evaluación de los factores determinantes de la situación irregular compete, en principio, al Presidente de la República como responsable del mantenimiento del orden. Es él quien, verificando la existencia de ciertas condiciones de hecho, decreta, con la firma de todos los Ministros, la vigencia del correspondiente estado de excepción.

Tal declaración tiene como consecuencia, un trastorno temporal en el funcionamiento del Estado de Derecho. v.gr., se desdibuja la separación de las ramas del poder puesto que el Gobierno va a hacer las veces de legislador en aquellos ámbitos afectados por los factores generadores del desorden y, precisamente, para contrarrestarlos. Es ésta la finalidad de los decretos extraordinarios y es ella la que justifica su contenido.

Ahora bien: es apenas lógico que, tratándose de disposiciones de emergencia, en materia de orden público, sean más severas que las que rigen en tiempo de normalidad y pospongan la vocación garantista que debe signar la normatividad de un Estado Social de Derecho, en aras de un propósito tan impostergable como temporario: el restablecimiento de la normalidad fáctica y consecuentemente jurídica.

Durante la vigencia de la constitución anterior (la del 86) tanto se abusó de lo que entonces se denominaba 'estado de sitio', que la situación se hizo irrisoria por lo paradójica: lo normal era lo anormal. Se vivía en permanente estado de sitio y, por tanto, la plena vigencia de los beneficios del Estado de derecho sólo se daba en el papel. La práctica y la realidad eran bien diferentes.

El malestar derivado de esa distorsión no fue un factor despreciable en la voluntad generalizada de cambiar el Estatuto Básico con la esperanza de que, desaparecido éste, quedarían también proscritas las censurables prácticas anejas. Las modificaciones introducidas al artículo 121 de la Carta anterior en las reformas constitucionales de 1960 y 1968, y la incorporación en esta última del estado de emergencia económica a fin de que con el pretexto del orden público turbado no se siguiera legislando sobre todas las materias incluyendo la economía, o de que, si se presentaba en ese campo la situación emergente, no se decretara el estado de sitio con todas sus inevitables secuelas, tendían a menguar el régimen autoritario y restrictivo, bajo el cual vivía permanentemente el país al amparo del famoso artículo.

Las precitadas normas de la Carta del 91 (artículos 212 a 215) consagratorias de los estados de excepción, se establecieron, justamente, para corregir

una situación que hacía írrito el Estado de derecho. Por eso se distinguieron diferentes categorías de excepcionalidad, en armonía con las causas generadoras de la anormalidad, y se acordaron facultades extraordinarias para el Presidente, a tono con la situación que, como responsable del orden, tuviera que enfrentar.

Es evidente que las normas dictadas al amparo de uno cualquiera de los estados de excepción están signadas por el fin que las justifica: remover una situación anómala, perturbadora de la vida comunitaria, situación que se asume transitoria y que, en consecuencia, transfiere ese carácter a la legalidad que la regula. Por eso, en el caso de la conmoción interna, que es la que está en juego en el asunto que nos ocupa, las reglas dictadas durante su vigencia desaparecen del ordenamiento por el solo hecho de restablecerse la normalidad.

Es claro que entre el régimen de normalidad y el de excepción existen diferencias notables, pues de no ser así carecería de sentido la previsión de uno y otro, según las circunstancias fácticas prevalecientes. Tales diferencias pueden reducirse finalmente a ésta: el de normalidad es un régimen de plenitud de garantías y el de excepción un régimen restrictivo.

Es que el gran reto del Estado de derecho, que el Constituyente del 91 quiso afirmar y actualizar, consiste, precisamente, en afrontar aún las más críticas situaciones sin abdicar del que es su legado ideológico, constitutivo de lo que es a un tiempo su razón de ser y su sustancia.

El Estado de derecho, como lo expresó la Corte en la sentencia C-179 de 1994 “es una técnica de organización política que persigue, como objetivo inmediato, la sujeción de los órganos del poder a la norma jurídica. A la consecución de ese propósito están orientadas sus instituciones que, bajo esta perspectiva, resultan ser meros instrumentos cuya aptitud y eficacia debe ser evaluada según cumplan o no, a cabalidad, la finalidad que constituye su razón de ser”.

“Las instituciones del Estado de derecho no son, pues, fines en sí mismas. Su sentido puramente instrumental se esclarece a plenitud cuando se identifican los bienes que están llamadas a garantizar, entre los cuales ocupan un lugar axiológicamente privilegiado los derechos fundamentales que no son otra cosa que ineludibles inferencias del concepto originario de libertad seguridad, que se incrementa y enriquece en la medida en que las circunstancias históricas plantean al hombre nuevos retos, y determinan una mayor complejidad en la acción interferida. Pero ninguna garantía mejor para la preservación de esos bienes, que la injerencia de sus titulares en el ejercicio del poder. Y cuanto más directa e inmediata, tanto más eficaz.”¹

1. Sentencia C-179 de 1994 M.P. Carlos Gaviria Díaz

d. Deber de la Corte de examinar el contenido material del decreto sujeto a revisión

De acuerdo con la doctrina sostenida por esta Corporación en la sentencia C-04 de 1992 y reiterada en el fallo C-300 de 1994, es deber de la Corte examinar el decreto declaratorio de la conmoción interior no sólo por su aspecto formal sino también por el aspecto material, pues el control constitucional para que sea efectivo tiene que ser integral.

En efecto, dijo la Corte: “el ejercicio de un control integral sobre los actos de los poderes constituídos asegura la primacía de la Constitución como Norma de Normas que manda la regla 4a. del Estatuto Máximo y la misión confiada a su guardiana de preservar su 'supremacía e Integridad' por el constituyente en el artículo 215 superior... Dicho de otro modo, si la Corte elude el control material de los decretos que declaran un estado de excepción, ello significaría que las facultades del Presidente de la República en esta materia serían supraconstitucionales. Y más aún: que esta Corte podría tolerar la actividad inconstitucional del Ejecutivo renunciando así a su deber de restablecer el imperio del Estatuto Supremo.”

“La voluntad del constituyente a este respecto, se pone así mismo de resalto, si se armoniza el precepto mencionado, con la expresión inequívoca empleada en la primera parte del artículo 241 en comento, según la cual a la Corte le corresponde la guarda de la 'integridad' y de la 'supremacía' de la Constitución. No cabe duda que si un acto del Ejecutivo -como sería el caso del decreto que constituye el supuesto hipotético materia de esta glosa-, pudiera por razón de su motivación violar impunemente la Constitución del Estado, ya no estaría la Corte defendiendo la 'integridad' de la misma sino apenas una parte de ella.”

“Por lo expuesto, el control jurídico constitucional debe ser integral y no parcial o limitado a uno solo de los aspectos de la institución, cual es el mero procedimiento formal como quiera que la defensa atribuida a esta Corte por las normas aludidas, no se contrae a una parte de la Constitución sino que se refiere a toda ella.”²

e. La implantación del estado de conmoción interior no es discrecional.

Compete al Presidente de la República como responsable de la conservación y mantenimiento del orden público, determinar ante cuáles circunstancias perturbadoras del mismo es pertinente acudir a la medida de excepción contenida en el artículo 213 del Estatuto Supremo -estado de conmoción interior-, como también dictar aquellas normas destinadas a lograr su restablecimiento o impedir la extensión de sus efectos.

2. Sentencia C-004 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

En desarrollo de dichas atribuciones el Presidente de la República no goza de una discrecionalidad absoluta, pues en tratándose de la implantación de tal estado excepcional, “la libertad del Presidente se reduce a tomar la decisión de efectuar dicha declaración determinando el momento para hacerlo y señalando los hechos que la justifican, pero en lo que concierne a la efectiva configuración del presupuesto objetivo de la misma, no dispone de discrecionalidad alguna y no hay alternativas distintas a su existencia o inexistencia”.

Así, la Corte considera que “un juicio de existencia sobre el presupuesto objetivo de una eventual declaratoria, en cuanto está ligado a conceptos complejos que envuelven criterios de valoración no estrictamente técnicos - como gravedad, inminencia, amenaza, etc.- debe necesariamente comportar un margen de discreta apreciación por parte del Presidente que, de todas maneras, no es en modo alguno discrecional, no puede ignorar la existencia real de los hechos que dan base a sus calificaciones, ni sustraerse a un escrutinio lógico y racional del nexo de probabilidad que pueda enlazarse a sus manifestaciones y previsiones, así como de la misma congruencia de su argumentación a la luz de las circunstancias cuya existencia se proclama.”³

f. Análisis del caso sub examine

El artículo 213 del Estatuto Supremo, autoriza al Presidente de la República para declarar el estado de conmoción interior, en “caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía”; procede entonces la Corte a verificar si los hechos a que alude el Gobierno Nacional en las consideraciones del Decreto 1370 de 1995 constituyen esa “grave alteración del orden público” capaz de atentar contra el orden institucional, la seguridad estatal o la convivencia ciudadana, o si por el contrario no tienen tal connotación.

f.1 Factores de perturbación aducidos por el Gobierno como justificativos del decreto de conmoción.

A tres, pueden reducirse las causales invocadas por el Gobierno como factores de perturbación del orden: 1. El notable incremento de la delincuencia política y común, esta última organizada o no; 2. La crisis de la justicia, traducida en una grave congestión de los despachos judiciales, incidente sin

3. Sentencia antes citada.

duda en el aumento de la impunidad, y 3. El deterioro del régimen carcelario, que clama por una adecuación, que armonice el cumplimiento de los fallos judiciales con el orden que debe prevalecer en los establecimientos destinados a la reclusión y a la ejecución de penas.

Las causales antes señaladas se encuentran presentes en las consideraciones del decreto declaratorio de la conmoción, y se hallan de algún modo adicionadas en el memorial conjunto presentado por los Ministerios del Interior, de Defensa Nacional y de Justicia y del Derecho. A ellas pasa a referirse la Corte.

f. 2 Evaluación de cada uno de tales factores.

- Según el considerando segundo del decreto que se estudia, “el orden público se ha agravado en *las últimas semanas* como resultado de *la acción de la delincuencia común, la delincuencia organizada y la subversión*, generadoras de los acontecimientos de la violencia que han sacudido al país, atentando de manera grave contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana”.

El Gobierno, en el escrito de intervención, cita, para justificar su argumento, la situación presentada en Urabá, pues a su juicio es “*la que hoy reviste mayor gravedad*” y, concretamente, se refiere a las masacres ocurridas los días 20 y 27 de junio y 12 de agosto de 1995, atribuidas a los grupos subversivos y paramilitares que operan en la región. Igualmente, señala los hechos ocurridos el 2 de julio en Sueva (Cund) en donde murieron cinco agentes de la policía a manos de las Farc, y el atentado ocurrido en la carretera Villavicencio-Bogotá el 7 de agosto del presente año, en el que murieron seis soldados y quedaron heridos cuatro más y un particular.

Además, señala que como con posterioridad a la declaración de conmoción, se han presentado otras masacres, como la del 19 de agosto en Turbo y Apartadó, el 29 de agosto en Carepa, y el 20 de septiembre en Apartadó, “esta luctuosa circunstancia demuestra la necesidad de profundizar en una reflexión que conduzca a la adopción de las más eficaces medidas posibles en desarrollo de la conmoción interior”, de manera que las autoridades puedan enfrentar situaciones como las presentadas.

- En relación con el considerando cuarto que el Gobierno intitula “los formidables aparatos de fuerza privados”, se alude al crecimiento de los grupos subversivos, “*particularmente durante este último año*”, pues “las FARC de 59 frentes con 5.500 hombres en 1994, pasaron a 74 frentes con 7.500 hombres en 1995; el ELN de 30 frentes con 2.000 hombres en 1994 pasaron a 47 frentes con 3.400 hombres en 1995, el EPL mantuvo sus 13 frentes, pero in-

crementó el número de hombres de 350 en 1994 a 500 en 1995. A lo anterior se suma la reaparición del M-19, la consolidación del EPL y el surgimiento de un nuevo movimiento denominado 'Fuerza de Integración Bolivariana'. Esto indica que los grupos subversivos tienen un mayor cubrimiento territorial y una mayor capacidad para ejecutar acciones bélicas de perturbación del orden público (planes para suspender negociaciones con el Gobierno, presionar movilizaciones campesinas, etc).

En cuanto al paramilitarismo, dice que existen 16 grupos con más de 2.000 hombres, y que se ha comprobado la participación de "bandas y mafias" en varias acciones delictivas.

- Sobre la financiación de los delincuentes en general y de las organizaciones criminales en particular (considerando quinto), menciona el Gobierno el considerable aumento de los recursos de los grupos subversivos que han obtenido y esperan obtener cobrando el impuesto para las nuevas generaciones, circunstancia que el Gobierno atribuye a la "necesidad de llevar a cabo una sustitución de ingresos, al operar una dramática disminución de cultivos de coca (21.154 hectáreas destruidas) y amapola (7.594 hectáreas destruidas)". También debe tenerse en cuenta que "de los más de 80.000 bienes vinculados a actividades del narcotráfico que han sido puestos, en la última década, a disposición de las autoridades, no más de 200 han pasado a propiedad del Estado mediante orden judicial definitiva."

- En cuanto atañe a las acciones de los grupos subversivos contra miembros de la fuerza pública, sin consideración respecto de la población civil (considerando sexto), el Gobierno se refiere al caso de "mayor significación", cual es el asalto perpetrado al municipio de Miraflores (Guaviare) el 6 de agosto de 1995, por parte de guerrilleros pertenecientes a las FARC, en donde resultaron muertos dos suboficiales, un agente, tres auxiliares y dos particulares, y heridos dos oficiales, cinco agentes y 21 auxiliares de la Policía Nacional y un menor, se destruyeron edificaciones, se obstruyeron las labores humanitarias de la Cruz Roja, se produjo un secuestro colectivo y se intentó derribar un avión que realizaba el traslado de los heridos.

- El incremento de la delincuencia común en las ciudades (considerando séptimo) es otro hecho que el Gobierno considera atentatorio del orden público, pues "el fenómeno conocido de la concentración poblacional en los principales centros urbanos, conjugada con el desempleo, y por otras causas suficientemente estudiadas en varias disciplinas, *el fenómeno de la delincuencia se ha incrementado progresivamente en las principales ciudades del país, a través de los últimos años*". (Subraya la Corte).

En el caso de la seguridad ciudadana, dice el Gobierno, que en materia de delitos que generan impacto social, "*el incremento en los últimos años llegó*

a su límite crítico, lo cual, potencializado por el problema de la impunidad, genera perturbaciones del orden público, social y económico que ha puesto en peligro la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana”, y después de referirse a las estadísticas de criminalidad presentadas, afirma que “lo cierto y concluyente es que los delitos urbanos han llegado a límites absurdos, que indican inequívocamente la existencia de un fenómeno masificado de criminalidad, concausa de la decisión del Gobierno manifestada en el decreto estudiado”.

- En lo que respecta a la delincuencia y a los medios de comunicación (considerando octavo), el Gobierno señala que “*en los últimos años* el país ha presenciado prácticamente impotente la manera como los cabecillas de diferentes expresiones de criminalidad asolan (sic) nuestra sociedad, encuentran en los medios de comunicación eficaces vehículos para la divulgación de la apología de la violencia que practican, no solamente confundiendo a una porción importante de la población en sus valores ciudadanos, sino también creando entre las gentes de bien una sensación de zozobra. Dentro de un contexto de libertad de expresión, la responsabilidad social de los medios es un valor constitucionalmente recogido en aras de la creación de un ambiente de convivencia ciudadana adecuada”.

- Sobre el aumento de penas y la tipificación de conductas (considerando décimo), advierte el Gobierno que la Ley 137 de 1994 estatutaria de los estados de excepción autoriza al ejecutivo para tomar esta clase de medidas destinadas a conjurar la crisis en la cual se basa el estado de conmoción interior. “En el caso que nos ocupa, antes de la declaratoria de conmoción interior, *el sistema penal colombiano adolecía de una debilidad manifiesta*, derivada de las bajas condenas que se imponían a los delincuentes en relación con el daño que tales conductas ocasionan a la sociedad y de la falta de tipificación de conductas ilícitas consideradas como altamente perjudiciales para la comunidad y que representan novedosas manifestaciones delincuenciales en nuestro país. En este último sentido podemos hacer referencia a la utilización de menores para la comisión de delitos, a los grupos organizados dedicados a realizar hechos típicos, al porte de sustancias tales como la escopolamina, que ponen a la víctima en situación de indefensión, etc.” (Subrayas de la Corte).

- Sobre la judicialización de conductas y modificación de los procedimientos (considerando décimo segundo), señala el Gobierno que las contravenciones especiales contenidas en la Ley 23 de 1991, correspondían antes a la categoría de delitos querellables, cuyo conocimiento se asignó a los inspectores de policía, con el fin de agilizar los procedimientos y descongestionar la justicia penal. Sin embargo, “los problemas de congestión aumentaron de manera notable en las inspecciones de policía, de manera que la impunidad

aumentó considerablemente en un tipo de conductas que son las que en forma más frecuente en la vida cotidiana generan inseguridad en las calles. Son entonces los ciudadanos de bien los que sufren en la vida diaria agresiones y lesiones para las que el Estado no tiene una oferta adecuada de justicia; bástenos, para ilustrar la situación, mencionar que entre el 18 de julio de 1994 y el 28 de febrero de 1995 el total de expedientes a cargo de las inspecciones de policía era de 434.082 de los cuales se evacuaron 234.082; el 72% de esta última cifra corresponde a casos de prescripción de la acción, lo cual significa que transcurrieron más de dos años sin que la autoridad de policía tomara decisión de fondo, al paso que un 18% fue evacuado al ser archivados o devueltos por la no concurrencia de los querellantes a colaborar con el proceso”.

- En cuanto a la congestión judicial (considerando décimo tercero), dice el Gobierno que élla está demostrada en el informe que presentó a esta Corporación el Fiscal General de la Nación, al cual se remite.

- Sobre el sistema carcelario colombiano (considerando décimo cuarto), alude el Gobierno a la fuga de presos, a la comisión de delitos que se organizan y ejecutan desde el interior de los centros de reclusión, al quebrantamiento de los reglamentos penitenciarios y a la participación del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria nacional en las graves irregularidades enunciadas.

“Una visión general del funcionamiento de los centros de reclusión del orden nacional, muestra un *empeoramiento de la situación carcelaria durante los meses que han transcurrido del presente año*, en la medida en que los índices de criminalidad al interior de los establecimientos se elevan a cifras altamente preocupantes y sus manifestaciones cada vez resultan más reprochables por la complejidad de los mecanismos empleados y la gravedad de los resultados que las mismas arrojan. La evasión de los internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios en general, se ha caracterizado en este periodo por su incremento, por el empleo de técnicas sofisticadas de evasión, por la pérdida frecuente de vidas y armamento de dotación oficial y primordialmente, por la comprobada participación e interés de los grupos subversivos y del narcotráfico en liberar a miembros de sus organizaciones delictivas que se encuentran reclusos en estos establecimientos”. (Subrayas de la Corte).

- En relación con la colaboración ciudadana (considerando décimo quinto), afirma el Gobierno que “en la búsqueda de un mejor vivir para todos en sociedad, es normal y deseable que el Estado en nombre de ella reclame una especial participación en términos de colaboración ciudadana, cuando quiera que se trate de asegurar mejores elementos para combatir un fenómeno que, como la violencia que soporta en el momento presente nuestro país,

representa una amenaza de disolución y anarquía para ese esquema de convivencia armónica y pacífica que pretendemos construir”.

Obsérvese cómo el Gobierno alude a hechos acaecidos “*durante este último año*”, al incremento de la delincuencia “*a través de los últimos años*”, a la presencia de los criminales “*en los últimos años*”, a la “*debilidad manifiesta*” del sistema penal colombiano, al empeoramiento de la situación carcelaria “*en los últimos meses*”, etc, lo que demuestra que tales situaciones no son en modo alguno, extraordinarias, coyunturales, ni transitorias.

f.3. Existencia de los hechos invocados por el Gobierno

Después de examinar cada uno de los hechos transcritos, justificativos de la declaración de conmoción interior, y de acuerdo con las estadísticas aportadas al proceso por el Gobierno, el CINEP y la Fiscalía General de la Nación, no le queda duda a la Corte de que la existencia de fenómenos delincuenciales de ocurrencia diaria, tales como los atracos callejeros, el hurto de vehículos, la piratería terrestre, los abusos sexuales; o de ocurrencia frecuente como las “*masacres*”, los ataques de grupos subversivos y paramilitares contra personal civil y la Fuerza Pública, la toma de poblaciones, el secuestro, el narcotráfico, etc., son hechos notorios que vienen azotando a la sociedad, desde tiempo atrás, causando intranquilidad, zozobra y desconcierto entre la ciudadanía, sin que hasta la fecha estos acontecimientos se hayan podido contrarrestar con acciones eficaces, ni el Gobierno haya hecho uso de los mecanismos ordinarios de que dispone, para atender al progresivo deterioro de la situación de orden público, como si su actitud debiera consistir en esperar que la acumulación de males se hiciera insoportable, para tratarlos con medidas de excepción, bajo la vigencia de un régimen restrictivo de libertades.

f.4 Hechos sobrevinientes o excepcionales

A pesar de que el mismo Gobierno reconoce que los hechos en que se fundamenta para declarar la conmoción interior son constitutivos de situaciones que vienen ocurriendo desde hace años, la Corte procederá a examinarlos para determinar si ellos tienen el carácter de sobrevinientes, esto es, excepcionales, cualitativa y cuantitativamente, como lo exige el artículo 213 de la Carta, para lo cual recurrirá a los informes estadísticos presentados por los Ministros de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional y el Director General de la Policía Nacional, sobre el comportamiento delictivo en todo el territorio colombiano, durante el primer semestre de 1995, con el fin de conocer la situación imperante en el periodo inmediatamente anterior a la adopción de tal medida, para así establecer si ésta era, o no, procedente. Tales datos se condensan en el siguiente cuadro.

1995	Homicidios en General	Secuestros	Hurto de vehículos	Hurto	Atracos a Entidades Financieras	Piratería Terrestre	Delitos contra el pudor sexual	Terrorismo	Acciones armadas de la guerrilla	Violaciones a la ley de estupefacientes	Lesiones personales	*Homicidios colectivos	Total Delitos
Enero	2899	106	1873	6264	52	186	193	51	63	1100	2373	4	18737
Febrero	2507	111	1935	5807	71	125	170	67	88	1548	2152	4	18250
Marzo	2569	108	2024	6074	59	169	184	71	84	1635	2392	6	18872
Abril	2426	83	1824	6035	60	116	187	56	86	1476	2538	8	18374
Mayo	2582	126	2000	6458	66	173	194	75	115	1379	2618	6	18954
Junio	2645	84	2151	6509	65	157	158	79	71	1312	2452	4	19104
Julio	3280	94	Sin informe	Sin informe	51	151	Sin informe	80	107	Sin informe	Sin informe	3	Sin informe
Agosto	2992	90	Sin informe	Sin informe	59	118	Sin informe	79	74	Sin informe	Sin informe	5	Sin informe

*. La información de la casilla correspondiente a homicidios colectivos fue suministrada por la fiscalía general de la nación

Un análisis de los anteriores datos estadísticos conduce a las siguientes conclusiones:

Sobre el total de delitos cometidos en el país durante 1995 (fol. 66 y 67 exp.), el índice de crecimiento de los mismos, tomando como punto de referencia el mes de enero, es tan sólo del 1% en marzo y mayo, y del 2% durante junio. Nótese que en los meses de febrero y abril se presentó un crecimiento negativo del 3% y del 2%, respectivamente.

A igual conclusión se llega en los delitos contra la vida, que con relación al mes de enero de 1995, presenta un incremento negativo del 10% en febrero y del 7% en junio. En los delitos contra el patrimonio económico, se advierte un incremento del 7% en el mes de junio, con relación a enero.

En relación con los homicidios (fol. 68 exp), el aumento entre diciembre de 1994 y julio de 1995 fue del 3%, y el promedio diario en abril de 1995 fue de 80.93, en julio del mismo año de 109.33, y bajó en agosto llegando a 99.73

La diferencia entre las tasas de crecimiento más altas en materia de secuestros que era de 39% en 1994, y de 40% en mayo de 1995, es del 1%. Y en cuanto a hurto de vehículos, los índices de aumento más altos, noviembre de 1994 (11%) y junio de 1995 (18%) es del 5%. En cuanto a homicidios, secuestros, y hurtos de vehículos durante 1995 se han presentado índices de crecimiento más altos que los de 1994, pero escasamente superiores.

En cuanto a hurtos simples, hurtos a entidades financieras, delitos contra el pudor sexual, terrorismo, lesiones personales y acciones de la guerrilla, hubo disminución de los índices de crecimiento, como se verá en seguida.

El hurto en diciembre de 1994 era de 14%, mientras que la tasa más alta presentada en 1995 es del 11% durante los meses de mayo y junio. Por tanto, el nivel más alto de crecimiento de 1995 está por debajo del índice de crecimiento más alto de 1994 en un 3%

En los delitos contra el pudor sexual, el índice más alto fue el del mes de octubre de 1994 que era del 19% y comparado con el más alto de 1995 que fue del 4% en enero y mayo, se observa una diferencia entre los índices, del 15%, presentándose un crecimiento negativo.

El terrorismo presenta un índice de crecimiento negativo del 47% si se compara con el del mes de agosto de 1994, siendo el mes de julio de 1995 el de crecimiento más alto.

Lesiones personales, si se comparan los índices de crecimiento más altos de 1994 y 1995, los meses de diciembre de 1994 con 18% y mayo de 1995 con 7%, se observa un crecimiento negativo del 11%

Las acciones armadas de la guerrilla presentan un índice de crecimiento negativo del 32% si se compara agosto de 1994 y mayo de 1995 que fue el más alto.

La piratería terrestre ha tenido un aumento considerable del 86%, si se compara el mes de agosto de 1994 (100) con el nivel de crecimiento más alto de 1995, que fue el mes de enero con 186. No sucede lo mismo con el narcotráfico, pues hay tendencia a la disminución en los meses de marzo a junio de 1995 de un 34%.

De acuerdo con estas cifras, advierte la Corte que el índice de criminalidad en el país en los meses de enero a junio de 1995 presentó mínimas variaciones, pues si bien en algunos meses hubo incrementos, en otros hubo descensos, sin que en ninguno de los dos casos tales diferencias sean notoriamente significativas y, por el contrario, lo que se demuestra es que la situación en materia criminal ha sido endémica, crónica, permanente y estable.

Igual situación ocurre con la congestión de los despachos judiciales de orden penal, la que se viene presentando desde tiempo atrás y se aumentó por el traslado de los expedientes a cargo de los jueces ordinarios a la Fiscalía General de la Nación, por competencia, tal como lo afirma el Jefe de ese organismo.

En este orden de ideas, considera la Corte que los hechos narrados no tienen el carácter de coyunturales, transitorios ni excepcionales, que deban ser conjurados mediante medidas de excepción, sino que constituyen patologías arraigadas que merecen tratamiento distinto por medio de los mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado para sortear problemas funcionales y estructurales normales.

Al respecto, es también ilustrativo el discurso del Presidente de la República pronunciado menos de un mes antes de expedir el decreto de conmoción, objeto de revisión, al instalar las sesiones del Congreso, en donde se puede apreciar que la situación descrita por el Gobierno no era imprevisible ni excepcional. Veamos los apartes más significativos:

“La tarea de liberar a Colombia de la violencia, la corrupción y el narcotráfico está estrechamente ligada con nuestras posibilidades de mejorar el sistema de administración de justicia y, sobre todo, de conseguir un régimen de penas que sancione ejemplarmente las conductas que más daño nos están haciendo.

“La aprobación de la ley estatutaria de la justicia nos permite avanzar en esta dirección: la de la justicia efectiva para todos.

“Le corresponde a este Congreso pronunciarse sobre un nuevo régimen de penas, *las condenas que hoy nos rigen son francamente ridículas*: el 63% de las conductas delictuales recibe menos de 12 meses de pena que, con las posibilidades de rebajas contempladas en la ley, convierten la sanción en cuestión de semanas.

“Mientras no modifiquemos esta situación, no seremos capaces de controlar el avance de la criminalidad, especialmente el de la criminalidad organizada.

“Para este tipo de criminalidad, la resultante de quien se junta y organiza para delinquir, para secuestrar, para narcotraficar, para robar, para masacrar, *propondremos las penas más severas y de más difícil rebaja*.

“El problema de la inseguridad ciudadana es uno de los clamores sociales que las autoridades estamos en el deber de atender con mayor prontitud. El dominio que el delito del narcotráfico ha venido ejerciendo sobre la formulación de la política criminal en Colombia ha terminado por desplazar de la atención del Estado una efectiva acción contra el 'delito callejero', las violaciones, los atracos, las lesiones y el homicidio. *Ha llegado la hora de legislar para la amenaza de todos los días; la hora de legislar en procura de la seguridad del ciudadano común*.

“*Frente a algunos de estos comportamientos, la Administración de Justicia atribuida a las autoridades de policía no ha resultado eficaz. Por tal razón, es necesario elevar las contravenciones especiales a la categoría de delitos y dar cumplimiento al mandato constitucional de entregar a las autoridades judiciales la responsabilidad del juzgamiento de las contravenciones especiales sancionada con pena de arresto, competencia hoy adjudicada al Derecho Político.*” (Lo subrayado no es del texto)

La pena no solamente debe tener un efecto curativo a través de la resocialización sino que debe tener un efecto preventivo de las conductas criminales”.⁴

f.5. En armonía con lo anterior, procede ahora la Corte a determinar si la situación descrita que pudiéramos denominar de “anormalidad permanente” equivale a la “grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la

4. “El tiempo de la gente”. Ernesto Samper Pizano. Presidencia de la República. 1995.

convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de la autoridades de policía.”

Para la Corporación es claro que los hechos invocados por el Gobierno son, ciertamente, “graves” y perturbadores del orden público, que es presupuesto de la convivencia pacífica y de la vigencia de un orden justo, fin esencial del Estado Colombiano. Pero si son, como las propias cifras aportadas por el Gobierno lo corroboran, las manifestaciones reiteradas de la vieja y arraigada patología social que aqueja al país, no es para su tratamiento que se han dispuesto los estados de excepción. La persistencia obstinada de la citada patología, demanda medidas permanentes, como ella, dirigidas a atacar su génesis y no la erupción epidérmica. No puede el gobernante desentenderse del problema esencial, dirigiendo su acción a la morigeración del epifenómeno, máxime si ese camino conduce a un régimen restrictivo de los derechos fundamentales que el propio orden constitucional ha dispuesto que sea siempre temporario.

Desde luego, la Corte no es adversa, por principio, al instituto de la conmoción; reconoce en él un instrumento útil para atender a situaciones excepcionales, pero, justamente por eso, considera que el uso que de él debe hacerse ha de ser rigurosamente ceñido a las exigencias del artículo 213, para no incurrir en los desbordamientos que determinaron la abolición del antiguo estado de sitio. En consecuencia, no vacilará esta Corporación en avalarlo, cuando ocurran las situaciones que no sólo lo justifican sino que lo hacen necesario.

El contraste con la hipótesis del estado de Guerra Exterior, prevista en el artículo 212, puede ser esclarecedor: se trata, en ese caso, de una agresión externa súbita, atentatoria de la soberanía estatal, que exige la disposición de mecanismos extraordinarios para conjurar hechos completamente nuevos en la realidad social, y sólo cuando éstos sean conjurados cesa el estado de excepción.

Un hecho análogo, en el orden interno, sería un alzamiento intempestivo dirigido a subvertir el orden institucional, con virtualidad suficiente para poner en crisis la estabilidad del Estado, es decir, encaminado a desdibujar su identidad. En ese caso, las potestades extraordinarias y el régimen restrictivo de libertades estarían justificados por tratarse de hechos sobrevinientes, coyunturales, súbitos y muy probablemente imprevistos, que exigirían, en aras de su superación, el sacrificio transitorio del régimen de plenitud de derechos. Lo mismo podría decirse de hechos crónicos que *repentinamente* revistieran grados de intensidad inusitados, bien, difusos en todo el territorio nacional o localizados en una determinada zona, que podrían justificar, en este último caso, una declaración de conmoción circunscrita al área afectada.

Pero la fluctuante y crónica delincuencia común, lo mismo que la presencia ya añeja y permanente de las distintas organizaciones guerrilleras no son equiparables a situaciones como la anteriormente enunciada a simple título de ejemplo.

La circunstancia de que el Constituyente del 91, hubiera limitado la vigencia temporal del estado de conmoción interna, es claramente indicativa de una voluntad dirigida a que nuestros males endémicos no fueran justificativos de un eterno régimen de libertades menguadas. El mensaje implícito en la nueva Carta no puede ser más claro: a los males que se han hecho permanentes, hay que atacarlos con políticas igualmente estables, de largo aliento, cuidadosamente pensadas y diseñadas. Y las medidas de vocación transitoria hay que reservarlas para situaciones de ese mismo sello. No puede el Gobernante trocar su condición de estadista que ataca las causas, por la de escarnoteador de enfermedades que trata sólo los síntomas y con medios terapéuticos heroicos que en vez de conjurar el *pathos* más bien lo potencian.

Si para combatir las manifestaciones endémicas, a las que por desventura ya está habituado el país -sin duda atentatorias de la seguridad ciudadana-, se precisan especiales medidas policivas o castrenses, ellas son compatibles con el régimen de libertades plenas, que el constituyente quiso que fuera la regla y no la excepción. Un ejemplo elocuente de esta aseveración, lo constituye el hecho de que la más brillante operación de inteligencia y de policía, que dió al traste con una poderosa organización delictiva, tuvo lugar en situación de normalidad constitucional, sin que ninguna de las libertades de que deben disfrutar los ciudadanos de bien, fuera sacrificada.

La delincuencia común es añeja, por desventura, a toda sociedad terrena y el deber originario de los gobernantes consiste, precisamente, en tratar de extirparla o al menos de impedir que se desborde hasta límites incompatibles con la convivencia. Para eso disponen de poderes ordinarios, que han de usar, en primer término, para remover las causas de orden social, económico y político generadoras del fenómeno. Y sólo ante situaciones realmente nuevas y excepcionales, deberán acudir a medidas también de excepción, que el propio ordenamiento consagra en previsión de tales eventos. Dentro de ese riguroso esquema se mueve, sin duda, el ordenamiento constitucional colombiano. Y en ese orden de ideas, el carácter excepcional de la actual situación, es lo que no está demostrado en el proceso.

f.6. Existencia de medios ordinarios policivos para contrarrestar el desorden existente.

Según el artículo 213 de la Carta, el estado de conmoción interior únicamente podrá implantarse cuando la situación perturbadora del orden público

“no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía” y al tenor de lo dispuesto en el artículo 2o. de la ley 137 de 1994 -estatutaria de los estados de excepción- las facultades excepcionales con que cuenta el Gobierno “ sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado” .

Veremos a continuación cómo para contrarrestar los hechos aducidos por el Gobierno no se han utilizado los poderes ordinarios con que cuenta el Estado para estos casos.

- El artículo 47 transitorio de la Constitución ordena al legislador organizar para las zonas afectadas por aguda violencia, “*un plan de seguridad social de emergencia*, que cubrirá un periodo de tres años”. Sin embargo, no ha sido presentado ni se encuentra en curso proyecto de ley alguno que dé cumplimiento a este mandato, según la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República que obra a folio 22 del expediente.

- De otra parte, en el artículo 28 transitorio de la Carta se establece: “Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos”. En este sentido, tampoco se ha presentado ningún proyecto de ley por parte del Gobierno ni de los congresistas, como se lee en la certificación precitada. Y ahora se invoca por aquél la necesidad de judicializar algunas conductas contravencionales que causan gran impacto social y cuyo conocimiento estaba atribuido a los inspectores de policía.

- Si el Gobierno, de acuerdo con una política criminal preestablecida, consideraba que era necesario tipificar nuevos delitos y aumentar algunas penas que hoy resultan “irrisorias”, debió presentar un proyecto de ley al Congreso de la República en tal sentido, reformando o adicionando el respectivo Código Penal.

- En relación con los problemas en las cárceles (fuga de presos, vigilancia carcelaria, comisión de delitos, colaboración de guardianes en los ilícitos, etc) llama la atención de la Corte el hecho de que a pesar de existir en el denominado Código Penitenciario y Carcelario (ley 65 de 1993), disposiciones idóneas para hacer frente a las situaciones planteadas por el Gobierno, éstas no hayan sido utilizadas. Citemos a manera de ejemplo, el artículo 168 de dicho ordenamiento que consagra el “estado de emergencia penitenciaria y carcelaria”, así:

“El Director General del INPEC, previo el concepto favorable del Ministro de Justicia y del Derecho, podrá decretar el estado de emergencia peniten-

ciaña y carcelaña en todos los centros de reclusión nacional, en algunos o alguno de ellos, en los siguientes casos:

“a) Cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar grave e inminentemente el orden y la seguridad penitenciaria y carcelaria”. (Resalta la Corte)

...”En los casos del literal a) el Director General del INPEC está facultado para tomar las medidas necesarias con el fin de superar la situación presentada, como traslados, aislamiento de los internos, uso racional de los medios extraordinarios de coerción y el reclamo o apoyo de la Fuerza Pública de acuerdo con los artículos 31 y 32 de esta ley.”

Estas disposiciones fueron declaradas exequibles por la Corte en la sentencia C-318 de 1995.

- Finalmente, con respecto al fortalecimiento de los instrumentos legales de investigación, acusación y juzgamiento, debe observar la Corte que también él está inscrito en el contexto de las funciones ordinarias del gobernante, dirigidas a erradicar la impunidad, factor estimulante de la delincuencia no sólo en tiempos de crisis sino en épocas de normalidad.

- Observa además la Corte que un número apreciable de disposiciones dictadas al amparo de los estados de excepción, en años recientes, que ampliaban de manera significativa los poderes del Estado para combatir la subversión y la delincuencia común, se convirtieron en legislación permanente. Por consiguiente, la mayor extensión de las atribuciones ordinarias, se traduce en una elevación del umbral que tiene que superarse para decretar un estado de excepción. A título de ejemplo pueden citarse los Decretos 2265, 2266, 2267, 2268, 2269, 2270, 2271, 2272 y 2273 de 1991.

La situación de crónica perturbación del orden público, puede alimentar tesis extremas -conmoción interior permanente o conmoción interior sólo cuando el fenómeno adquiera una intensidad intolerable-, que sacrifican el ordenamiento constitucional y que, por consiguiente, la Corte no comparte. De ahí que se exija como condición necesaria para declarar la conmoción interior, aparte del factor de turbación del orden público, que éste no pueda ser conjurado mediante el eficiente y oportuno ejercicio de las facultades ordinarias. Los hechos y problemas que por naturaleza demandan soluciones materiales y jurídicas permanentes, deben ser enfrentados a través de los mecanismos de la normalidad. Y sólo cuando éstos se revelen inidóneos para enfrentar hechos sobrevinientes, resulta justificado apelar a las competencias extraordinarias derivadas del estado de excepción.

Conclusiones.

Del análisis anterior surgen las siguientes conclusiones:

1. El propio Gobierno no aduce pruebas justificativas de los hechos que invoca como fundamento de la conmoción: sus cifras no demuestran el incremento de la delincuencia aducida.

Si el mismo Gobierno admite que los hechos invocados son permanentes, no era la vía excepcional (transitoria) la más idónea para contrarrestarlos.

2. No son esos hechos endémicos -como el propio Gobierno reconoce que lo son- los que exige la Constitución para que el estado de conmoción proceda. A éstos -se reitera- hay que atender de manera permanente, usando los mecanismos ordinarios de que el Gobierno dispone. Los que justifican el estado de conmoción deben ser de otra clase: coyunturales, transitorios, posibles de ser contrarrestados con medidas que tengan esas mismas connotaciones.

3. Si en la situación de violencia crónica que vive el país, los órganos se limitan a esperar que transcurra el intervalo obligado entre una conmoción y otra, para tomar medidas que sólo atacan la manifestación epidérmica del mal y que son, a la vez, restrictivas de la vigencia plena de los derechos fundamentales, jamás se logrará la erradicación del mal, y en cambio, si se habrá desdibujado -y trocado en otro- el Estado social de derecho.

4. La Corte ha tomado en cuenta, al decidir, los hechos ocurridos con anterioridad al decreto declaratorio de la conmoción, no los que han ocurrido con posterioridad, los que, dicho sea de paso, sólo demuestran la eficacia relativa de las disposiciones transitorias encaminadas a contrarrestarlos.

5. De todo lo expuesto anteriormente se desprende que el Decreto 1370 de 1995 resulta violatorio no sólo del artículo 213 de la Constitución, sino de las normas de la Ley 137 de 1994 -estatutaria de los estados de excepción- en las partes que desarrollan tal precepto, a saber, artículos 34 y ss, y en especial el artículo 2o. que dispone que las facultades atribuidas al Gobierno durante los estados de excepción “sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.”

Igualmente, se violó el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968 y el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley 16 de 1972) que sólo permiten adoptar medidas de excepción ante “situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación”, esto es, que superen el límite de normalidad causando grave crisis en la vida organizada, o “en caso de guerra, de peligro

público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado”.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el Decreto 1370 del 16 de agosto de 1995 “Por el cual se declara el estado de conmoción interior”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

**JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado
Salvamento de Voto**

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

**HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado
Aclaración de Voto**

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

**FABIO MORON DIAZ, Magistrado
Salvamento de Voto**

**VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado
Aclaración de Voto**

**MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO,
Secretaria General**

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-466 de octubre 18 de 1995

Ref.:Expediente R.E.-065

Con el respeto acostumbrado por las sentencias de la Corte, fundamento mi salvamento de voto en relación con la sentencia C-466 de 18 de octubre de 1995, en los siguientes términos:

La Carta de 1991, siguiendo una enaltecida tradición democrática y republicana, consagra la separación de funciones entre las Ramas del Poder Público, como uno de los principios básicos del Estado social de Derecho al señalar que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines” (art. 113 de la C.P.).

Por otra parte, el mismo estatuto superior radica en cabeza del Presidente de la República el deber de conservar en todo el territorio el orden público y de restablecerlo donde fuere turbado (art. 189, numeral 4o. de la C.P.), y lo hace responsable política y penalmente del ejercicio de las atribuciones de que queda revestido durante el limitado término de la conmoción interior.

Y en el artículo 213 al caracterizar el Estado de Conmoción Interior la Carta Política dice:

“En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

“ ...

La sentencia de la cual me aparto desconoce los avances institucionales alcanzados por el art. 213 de la Carta de 1991 en relación con la preceptiva del art. 121 de la Constitución de 1986 con sus reformas, precisamente para asegurar el respeto al ordenamiento jurídico y a la intangibilidad de los derechos constitucionales fundamentales, garantías que expresamente recoge el art. 214, así:

“ ...

“1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción.

“2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción [152 letras a y e] y establecerá controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales [93]. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

“No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado [113].

“4. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al estado de conmoción interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el estado de excepción.

“5. El presidente y los ministros serán responsables [198] cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.

“ ...

Hay que destacar, dentro de esta nueva preceptiva constitucional a la cual no se refiere en detalle ni específicamente la sentencia de la Corte, que el límite, en el sentido de que los decretos legislativos expedidos por el Presidente solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Es-

tado de excepción, era de orden meramente jurisprudencial en el régimen de la Carta de 1886, y que tampoco existía entonces una prohibición expresa de que bajo el régimen de excepción no podían suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales, ni tampoco la incorporación de las reglas del derecho internacional humanitario, ni menos la ley estatutaria reguladora de las facultades del Gobierno durante los estados de excepción, ni las garantías sobre la prevalencia de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, ni sobre la necesidad de que las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos, ni la prohibición de que no se interrumpirá el normal funcionamiento de las Ramas del Poder Público ni de los órganos del Estado.

La sentencia elude el análisis de este nuevo régimen constitucional, en su afán de justificar la inconstitucionalidad de la declaración de la conmoción interior, con otras razones, avaladas por organizaciones particulares, a las cuales atribuye autoridad para adoptar sus decisiones.

No queda duda de que, por su forma y contenido, el fallo interfiere no sólo en la órbita de competencia del Presidente de la República, sino, también en la del propio Congreso de la República. En la del primero, porque fluye de sus argumentos que la valoración definitiva sobre la perturbación del orden público, y sus consecuencias, depende del juez constitucional, so pretexto de llevar a cabo el control material, acogido ciertamente por la Corte, pero con salvamento de voto del suscrito en compañía de los doctores Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa.

Y en la del segundo, porque es indiscutible que, por expresa consagración constitucional, es el Congreso de la República el que debe llevar a cabo el control político de la declaración de la conmoción interior (art. 213 de la C.P.).

La circunstancia de que la Corte haya establecido esta figura extrema de control constitucional, en contravía de la anterior jurisprudencia y de las soluciones que en estas materias prevalecen en los regímenes presidencialistas, dentro de las garantías del Estado de Derecho, la lleva a lamentables enfrentamientos con las demás Ramas del Poder Público, y a crear, por vía jurisprudencial un tipo no autorizado de conflictos interórganos, y la priva de la oportunidad de hacer el examen técnico y específicamente constitucional de las medidas concretas (los decretos legislativos), que expide y pone en vigencia efectivamente el Gobierno, en desarrollo de la mencionada declaración.

No pudo, por ello, en este caso, ejercer la Corte su estricto magisterio judicial de guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución, y especialmente de garante de los derechos humanos y libertades fundamentales,

en los términos del art. 242, en concordancia con el art. 213 de la C.P.. Vale decir que la Corte dejó de examinar, como se lo manda el numeral 6 del artículo 214, en cada caso y en detalle, la constitucionalidad de disposiciones jurídicas, cuyo alcance pudo producir grandes beneficios para los intereses públicos, o acarrear graves perjuicios en el caso de que violaren las garantías del ordenamiento constitucional o de los derechos fundamentales. Con esta decisión, que obedece a una especie de sobrevaloración institucional, que es ajena al ponderado y equitativo equilibrio de poderes en que consiste el sistema democrático, se pone en peligro el funcionamiento del ordenamiento jurídico y de las propias instituciones del Estado Social de Derecho.

Es, pues, el Presidente de la República, como responsable del mantenimiento del orden público y de su restablecimiento, a quien corresponde valorar los hechos que justificaron la declaración de la Comoción Interior y para ello expide el decreto respectivo, que tiene un control político en primer término, del Congreso de la República. Con base en tal declaración, el Presidente de la República, desarrolla a través de los decretos legislativos, las medidas concretas que estima pertinentes para enfrentar la situación extraordinaria, actos todos a los cuales se vinculan sus Ministros. Esta Comoción Interior se declara por "grave perturbación del orden público que atente de manera inminente" contra:

1. La estabilidad institucional
2. La seguridad del Estado
3. La convivencia ciudadana, y que no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones de las autoridades de Policía.

Unas sencillas preguntas precisan en forma insoslayable el tema, objeto de análisis en el aludido salvamento de voto.

¿Quién califica la grave perturbación del orden público?. ¿Quién estima que ella no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía? ¿Quién puede medir el inminente atentado a la estabilidad institucional, o a la seguridad del estado o a la convivencia ciudadana?. ¿Serán los conceptos de organismos o entidades privadas que no tienen ninguna responsabilidad de funciones públicas reconocidas por la Constitución o por la ley, los que definan tan delicado asunto?. Por el contrario, la Constitución define en términos inequívocos que tal competencia le corresponde al Presidente de la República.

Pero queda la propia Corte Constitucional, que en ejercicio de sus competencias jurídicas, pues ella no tiene tampoco una infraestructura orgánica que le permita verificar directamente los hechos, se vale de la solicitud de

pruebas que le permiten formarse un criterio sobre las causas motivadoras de la Conmoción Interior.

La sentencia de inexecutable no desconoce la perturbación del orden público, pero sorprendentemente se dedica a un ejercicio puramente intelectual para afirmar que “De acuerdo con estas cifras, advierte la Corte que el índice de criminalidad en el país en los meses de enero a junio de 1995 presentó mínimas variaciones, pues si bien en algunos meses hubo incrementos, en otros hubo descensos, sin que en ninguno de los dos casos tales diferencias sean notoriamente significativas y, por el contrario, lo que se demuestra es que la situación en materia criminal ha sido endémica, crónica, permanente y estable.”

Y luego agrega:

“En este orden de ideas, considera la Corte que los hechos narrados no tienen el carácter de coyunturales, transitorios ni excepcionales, que deban ser conjurados mediante medidas de excepción, sino que constituyen patologías arraigadas que merecen tratamiento distinto por medio de los mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado para sortear problemas funcionales y estructurales normales.”

En el propósito de aminorar o disminuir la gravedad de la perturbación del orden público -que tiene el carácter de hecho público notorio-, por la acción multiforme y reiterada de la guerrilla, el crimen organizado, el narcotráfico, los grupos paramilitares, se busca inclusive revivir artículos transitorios de la Constitución que no se encuentran vigentes, como los artículos 28 y 47, que si no están derogados en forma expresa, si lo están en forma tácita, o por lo menos se ha producido en relación con ellos el fenómeno del decaimiento de los actos jurídicos, después de cuatro años de vigencia de la Constitución, y cuando el Congreso puede hacer uso pleno de sus competencias legislativas ordinarias, para regular las materias a que ellos se referían.

Entonces queda el argumento de que por tratarse de situaciones que viene viviendo el país hace tantas décadas, no puede justificarse la declaración de conmoción interior, pues se necesita “Un hecho análogo, en el orden interno, sería un alzamiento intempestivo dirigido a subvertir el orden institucional, con virtualidad suficiente para poner en crisis la estabilidad del Estado, es decir, encaminado a desdibujar su identidad. En ese caso, las potestades extraordinarias y el régimen restrictivo de libertades estarían justificados por tratarse de hechos sobrevinientes, coyunturales, súbitos y muy probablemente imprevistos, que exigirían, en aras de su superación, el sacrificio transitorio del régimen de plenitud de derechos.”

Como se advierte muy claramente en esta interpretación jurídica sesgada, no se tiene en cuenta la grave perturbación del orden público que se

refiere a la inminente amenaza contra la “convivencia ciudadana”, y por otra parte sustituye el ámbito de competencia del Presidente para señalarle cuándo y cómo debe declarar la conmoción, es decir en el extremo límite de la situación subversiva del orden público.

En el fondo, la sentencia plantea en términos tan mecánicos el problema, que hará imposible en el futuro la declaratoria de la conmoción interior, tal como hoy está diseñada en la Constitución, por virtud de esta recortada interpretación jurídica. Nadie ignora que Colombia vive, por lo menos desde 1949, una grave perturbación del orden público, una verdadera crisis en este aspecto. Se pensó, con fundada esperanza, que la Carta de 1991 daría un vuelco a esta situación, y en este aspecto, desafortunadamente, no ha habido una solución al problema. Sin embargo, ello no obliga a que se paralicen los fines que persigue el Estado Social de Derecho. Si la violencia, en sus diversos aspectos, es un fenómeno crónico entre nosotros, con etapas y episodios que lo agravan y agudizan, no resulta acorde con la realidad ni con la dinámica de los acontecimientos sociales que agobian a la Nación, asumir que lo previsto en la Constitución como excepcional, es la regla ordinaria y general en nuestra vida colectiva, y como obligado corolario concluir que, mientras se den tan altos índices de criminalidad y aumenta la amenaza inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad jurídica y la propia convivencia ciudadana, no sea posible recurrir a los mecanismos de excepción, en defensa de la sociedad civil organizada, y que sólo sea el Congreso el que pueda entrar a estudiar y aprobar las soluciones que le corresponden, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales. Pero como es obvio, son dos soluciones eficaces, pero distintas en el tiempo, y en sus requisitos constitucionales: una es el alcance del decreto legislativo y otra la de la ley ordinaria del Congreso. Mas aún cuando, como lo reconoce el fallo, en dato no sólo jurídico sino histórico, que debe tener su alcance en las vicisitudes del constitucionalismo colombiano, dentro de la anterior preceptiva de 1886 y en la actual de 1991, las medidas acordadas por medio de decretos legislativos que se han juzgado eficaces, se han propuesto al Congreso y se han convertido en legislación ordinaria y permanente, y aún por propia decisión del Constituyente, como ocurrió con la tarea llevada a cabo por la Comisión Legislativa Especial, el llamado Congresito, creada por la Asamblea Nacional Constituyente, en tal forma que la naturaleza jurídica de tales decretos ha sufrido una transformación en la propia realidad histórica, que no fue captada a tiempo por el Constituyente para ofrecer las soluciones normativas del caso.

No sólo en el ejercicio de mi cargo de Magistrado sino en diversos foros académicos y especialmente en el ámbito universitario, he sido un fervoroso defensor de la Carta de 1991, la que por más de una razón histórica está ligada a mis más hondas convicciones ideológicas, y a mis más caros afectos personales. Consideré, y sigo considerando, que ella abrió una oportunidad

para el desarrollo político, económico y social de un país que necesitaba esta estructura más amplia y progresista del Estado Social de Derecho, con su democracia participativa y pluralista, afincado también en la defensa de los derechos constitucionales fundamentales, y en el perfeccionamiento de sus instituciones de control.

Por eso me preocupan decisiones que, como la señalada en este salvamento de voto, ponen en peligro los alcances y conquistas del nuevo orden constitucional, y pudieran abrir el campo a reformas, con indeseados desbordamientos, que sólo deberían limitarse a considerar aspectos específicos y puntuales como el que es objeto de este salvamento.

Ojalá que la visión rígida que se acoge en este fallo, ajeno a la evolución del Derecho Constitucional entre nosotros y a las más urgentes necesidades nacionales, específicamente en estas materias del orden público, y que se adoptó sin tener en cuenta los más altos fines del Estado Social de Derecho, y los supremos intereses públicos que él consagra, no lleve a adoptar soluciones de momento en perjuicio de una Carta Política, que merece desarrollarse desde el punto de vista legislativo. No hay, pues, que mirar hacia atrás en un proceso constitucional, legitimado por la reiterada voluntad popular, que ha puesto en marcha la democracia pluralista y participativa, y el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales, todo lo cual representa el más valioso patrimonio de los colombianos, pendientes hoy como ayer de que las instituciones respondan a sus más acuciantes y evidentes problemas, con soluciones racionales y eficaces que de veras aseguren la convivencia ciudadana; ésta no se logra, como ya se ha dicho, sólo con medidas permanentes y generales sino, como se ha previsto en las normas constitucionales sobre conmoción interior, con acciones urgentes e inmediatas para conjurar las causas de la perturbación y para impedir la extensión de sus efectos.

Fecha *Ut Supra*

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-466 de 18 de octubre de 1995

Con el respeto debido, que no es incompatible con la franqueza, me permito exponer las razones que me apartan de la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en la sentencia de la referencia.

Primera.- Una diferente solución jurídica para unos hechos iguales o similares.

El día 1o. de febrero de 1993 la Corte Constitucional dictó la sentencia C-031 de 1993, que declaró la *exequibilidad* del decreto legislativo 1793 del 8 de noviembre de 1992, por el cual se había declarado el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional.

Si se comparan los considerandos del decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992, con los del decreto 1370 del 16 de agosto de 1995, se encuentra que son sustancialmente, los mismos. ¿Por qué? Sencillamente porque las situaciones de *desorden público* que se pretendía conjurar en las dos épocas, eran en esencia, las mismas, con la única diferencia de *la agravación de ellas en 1995*. Conviene transcribir los considerandos de uno y de otro decreto para apreciar las similitudes:

a) Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992:

“Considerando:

“Que en las últimas semanas la situación de orden público en el país, que venía perturbada de tiempo atrás, se ha agravado significativamente en razón de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada.

“Que además de las acciones armadas contra la fuerza pública, los grupos guerrilleros han intensificado su estrategia de atentar contra la población civil y contra la infraestructura de producción y de

servicios, con el fin de mirar la solidaridad ciudadana con las autoridades, debilitar la organización económica del país y obtener de funcionarios públicos o de particulares, concesiones y beneficios de diversa índole.

“Que con el fin de financiar y adelantar su actividad delincencial, los grupos guerrilleros han logrado disponer de cuantiosos recursos económicos obtenidos por diversos medios ilícitos, los cuales, de acuerdo con informes de inteligencia, están siendo administrados y canalizados valiéndose de las entidades financieras y de otros mecanismos institucionales.

“Que de acuerdo con informes de inteligencia, los grupos guerrilleros están obteniendo por diversos medios, tales como la intimidación de funcionarios y de contratistas del Estado, acceso a recursos públicos - particularmente a nivel de ciertas entidades territoriales - y distorsionando la ejecución de los programas del Estado en determinadas zonas del país, entre ellos los de reforma agraria, para favorecer sus acciones ilegales.

“Que los grupos guerrilleros se han aprovechado de algunos medios de comunicación para entorpecer la acción de las autoridades, hacer la apología de la violencia, justificar sus acciones delincuenciales y crear confusión y zozobra en la población.

“Que los grupos guerrilleros vienen ejerciendo presiones sobre algunos funcionarios de entidades territoriales con el fin de inducirlos a entrar en contactos directos o entendimientos con ellos, contrariando la política presidencial en materia de la conservación y restablecimiento del orden público.

“Que igualmente dichos grupos delincuenciales han logrado entrar y sustraerse a la acción de la justicia, ante la imposibilidad de la misma de recurrir al apoyo de las fuerzas militares como órgano de policía judicial para recabar las pruebas necesarias.

“Que los grupos mencionados han buscado aprovecharse de diversas organizaciones sociales legítimas para inducirlos a realizar actividades contrarias a la Constitución y la ley.

“Que las organizaciones guerrilleras también están dirigiendo sus actividades contra diversas cárceles.

“Que de acuerdo con informes de inteligencia, la acción de los grupos guerrilleros es facilitada por organizaciones creadas para

proveerse de bienes y servicios que les permiten adelantar su actividad perturbadora del orden público.

“Que, adicionalmente, en la ciudad de Medellín se ha exacerbado en los últimos días la acción de la delincuencia organizada, mediante atentados contra personal de la Policía Nacional y del DAS, lo cual indica un aumento de las actividades terroristas de aquélla.

“Que además de intensificar las acciones militares y de policía es necesario responder a la estrategias de los grupos guerrilleros con medidas que aseguren la solidaridad ciudadana, corten el flujo de recursos que financian las actividades de aquéllos, e impidan que dispongan de los bienes que requieren para sus operaciones delin-cuenciales.

“Que es necesario fortalecer la acción de los organismos judiciales en su función de investigar, acusar y juzgar; proteger a los funcionarios judiciales y a los de los organismos de fiscalización, así como a los testigos; permitir a las fuerzas militares desarrollar funciones de policía judicial, y reprimir ciertas conductas que contribuyen a que puedan tener éxito las operaciones de la delincuencia organizada.

“Que en ocasión reciente se produjo el homicidio de una funcionaria judicial y se continúan registrando amenazas contra miembros de la rama jurisdiccional, por lo cual se impone adoptar a la mayor brevedad medidas que garanticen su integridad personal y les permitan desarrollar con independencia y seguridad su altísima función.

“Que es necesario adoptar medidas encaminadas a incrementar la protección de las víctimas de la violencia y a mantener en alto la moral de la fuerza pública.

“Que es igualmente indispensable establecer medidas para aumentar la eficacia de la fuerza pública, tales como las referentes a la disponibilidad de recursos, soldados, oficiales y suboficiales, la movilización de tropas, la adquisición de suministros y el fortalecimiento de los mecanismos de inteligencia.

“Que es esencial incorporar al Presupuesto General nuevos gastos y adoptar los mecanismos presupuestales y legales adecuados para financiar las nuevas erogaciones que se requieren para dar respuesta a la escalada terrorista.

“Que es necesario adoptar medidas que permitan al PNR desarrollar una actividad mayor en materia de rehabilitación y normalización en las principales áreas en las cuales operan activamente los grupos guerrilleros.

“Que con el fin de hacer frente a la delicada situación de orden público descrita, habida cuenta de su origen, naturaleza y dimensiones, e impedir oportunamente la extensión de sus efectos, es preciso adoptar medidas de carácter excepcional, que escapen al ámbito de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

“Que de conformidad con el artículo 22 de la Carta la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

“Que de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución, es un fin esencial del estado asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, así como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

“Que de acuerdo con lo prescrito por el artículo 189, ordinal 4º, de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

“Que de conformidad con el artículo 213 de la Constitución Política corresponde al Presidente de la República declarar el estado de conmoción interior cuando exista una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.”

b) Decreto 1370 del 16 de agosto de 1995:

“Considerando:

“Que la Constitución de 1991 estableció que en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el Presidente de la República puede declarar el estado de conmoción interior;

“Que la situación de orden público se ha agravado en las últimas semanas como resultado de la acción de la delincuencia común, la

delincuencia organizada y la subversión, generadoras de los acontecimientos de violencia que han sacudido al país, atentando de manera grave contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana;

“Que la delincuencia organizada ha llevado a cabo en los últimos días, masacres en varias regiones del país arrojando un saldo alarmante de muertes y de desestabilización social;

“Que como lo afirma la Corte Constitucional en su sentencia C-031 de 1993, la existencia de formidables aparatos de fuerza privados “...no deja de ser patológico en el plano constitucional y amenazante y desestabilizador en el campo social e institucional...”;

“Que los delincuentes en general y las organizaciones criminales en particular, nutren sus arcas con dineros provenientes de actividades ilícitas que implican tanto enriquecimiento ilícito como grave deterioro de la moral social, en el entendido de que como lo afirma la Corte Constitucional en su sentencia C-031 de 1993, “la única riqueza y poder social derivado de ésta que garantiza la Constitución, es el originado en el trabajo honrado. (C.P. Arts. 1, 34, 58)”;

“Que los grupos subversivos han ejecutado en las últimas semanas acciones de violencia indiscriminada contra los miembros de la fuerza pública sin ninguna consideración respecto de la población civil, en violación directa del Derecho Internacional humanitario, asolando poblaciones de las cuales han tenido que huir hombres, mujeres y niños;

“Que la delincuencia común ha incrementado su actividad en las ciudades, amedrentando a la población con la ejecución permanente de delitos en especial contra la vida, la integridad personal, la libertad y el pudor sexual y la propiedad;

“Que los delincuentes en general se aprovechan de medios de comunicación para entorpecer el desarrollo de las actividades de las autoridades, hacer apología de la violencia y aumentar la confusión entre la población;

“Que las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, no resultan suficientes para conjurar los graves efectos de la situación descrita;

“Que es necesario fortalecer los instrumentos legales que utilizan los organismos judiciales en su función de investigar, acusar y juzgar, a través de la tipificación de conductas, y el aumento de las

penas previstas para algunos delitos de especial repercusión social que en los últimos meses vienen azotando a la sociedad;

“Que la Ley 137 de 1994 estatutaria de los estados de excepción faculte al Gobierno Nacional para que mediante decretos legislativos pueda tipificar penalmente conductas y aumentar penas, así como modificar las disposiciones de procedimiento penal y de policía;

“Que es necesario judicializar algunas contravenciones especiales que en la actualidad conocen los inspectores de policía, con el fin de atacar la impunidad respecto de ciertas conductas que vienen atentando en forma grave contra la seguridad ciudadana;

“Que es necesario afrontar la grave situación de congestión que al interior de algunos Despachos Judiciales acarrea una preocupante imposibilidad de procurar una pronta y cumplida justicia, circunstancia ésta que ha tenido entre otros graves efectos, el aumento de impunidad en el país;

“Que es necesario fortalecer el sistema carcelario de tal manera que se asegure la adecuada función del Estado en relación con el cumplimiento de las providencias judiciales, en consonancia con la estricta vigilancia dentro y fuera de los centros penitenciarios y carcelarios;

“Que es necesario fortalecer los mecanismos de solidaridad ciudadana que permitan una adecuada colaboración de la sociedad con las autoridades;

“Que con el fin de hacer frente a esta situación de violencia y para impedir oportunamente la extensión de sus efectos, es preciso adoptar medidas de carácter excepcional, que escapan al ámbito de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía;

“Que el artículo 2o. de la Constitución Política establece como uno de los fines del Estado el asegurar la convivencia pacífica;

“Que el artículo 22 de la Constitución Política consagra que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento;

“Que el artículo 189 numeral 4o. de la Constitución Política dispone que le corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.

Estos hechos semejantes, sin embargo, recibieron tratamientos jurídicos diametralmente opuestos, pues, como se dijo, en 1993 condujeron a la declaración de exequibilidad del Decreto 1793, y en 1995 a la inexecuibilidad del decreto 1370. Es conveniente, para mostrar el contraste, transcribir qué se dijo en la sentencia C-031 de 1993 y qué en la C-466 de 1995, sobre temas análogos:

a) Sobre la circunstancia de no ser nuevos los factores de desorden:

1o. Sentencia C-031 de 1993, Gaceta de la Corte Constitucional, tomo 2, primera parte, febrero de 1993:

“La circunstancia de que la violencia y los factores que la generan no siempre se originan en el pasado reciente -lo que ha llevado a algunos a hablar de “anormalidad normal”- no le resta alcance o significado como causal perturbadora del orden público, como quiera que la existencia de formidables aparatos de fuerza, así su formación haya sido fruto de un largo proceso, no deja de ser patológico en el plano constitucional y amenazante y desestabilizador en los campos social e institucional, si cabe en este momento aún mayor que en el pasado por su mayor envergadura y capacidad de daño”. (Páginas 53 y 54) (Se subraya).

2o. Sentencia C-466 de 1995:

“Para la Corporación es claro que los hechos invocados por el Gobierno son, ciertamente, “graves” y perturbadores del orden público, que es presupuesto de la convivencia pacífica y de la vigencia de un orden justo, fin esencial del Estado Colombiano. Pero si son, como las propias cifras aportadas por el Gobierno lo corroboran, las manifestaciones reiteradas de la vieja y arraigada patología social que aqueja al país, no es para su tratamiento que se han dispuesto los estados de excepción. La persistencia obstinada de la citada patología, demanda medidas permanentes, como ella, dirigidas a atacar su génesis y no la erupción epidérmica. No puede el gobernante desentenderse del problema esencial, dirigiendo su acción a la morigeración del epifenómeno, máxime si ese camino conduce a un régimen restrictivo de los derechos fundamentales que el propio orden constitucional ha dispuesto que sea siempre temporario” (Página 36) (Se subraya).

b) Sobre la existencia de medios ordinarios para contrarrestar el desorden existente:

1o. Sentencia C-031 de 1993:

“La situación presente no puede ser superada con las atribuciones ordinarias de policía”.

“Los elementos de hecho tomados en consideración, el tipo de agentes generadores de violencia, su poder y procedimientos de lucha, son tales que no pueden ser enfrentados exitosamente apelando únicamente a las instituciones de policía ordinarias”. (Página 55) (Se subraya).

2o. Sentencia C-466 de 1995:

En esta sentencia no sólo se afirma que *“para contrarrestar los hechos aducidos por el Gobierno no se han utilizado los poderes ordinarios con que cuenta el Estado para estos casos”*, sino que *se censura duramente al Gobierno, al afirmar:*

“Si en la situación de violencia crónica que vive el país, los órganos se limitan a esperar que transcurra el intervalo obligado entre una conmoción y otra, para tomar medidas que sólo atacan la manifestación epidérmica del mal y que son, a la vez, restrictivas de la vigencia plena de los derechos fundamentales, jamás se logrará la erradicación del mal, y en cambio, sí se habrá desdibujado -y trocado en otro- el Estado social de derecho” (Página 41).

Y ya en la página 31 se había expresado:

“Después de examinar cada uno de los hechos transcritos, justificativos de la declaración de conmoción interior, y de acuerdo con las estadísticas aportadas al proceso por el Gobierno, el CINEP y la Fiscalía General de la Nación, no le queda duda a la Corte de que la existencia de fenómenos delincuenciales de ocurrencia diaria, tales como los atracos callejeros, el hurto de vehículos, la piratería terrestre, los abusos sexuales; o de ocurrencia frecuente como las “masacres”, los ataques de grupos subversivos y paramilitares contra personal civil y la Fuerza Pública, la toma de poblaciones, el secuestro, el narcotráfico, etc., son hechos notorios que vienen azotando a la sociedad, desde tiempo atrás, causando intranquilidad, zozobra y desconcierto entre la ciudadanía, sin que hasta la fecha estos acontecimientos se hayan podido contrarrestar con acciones eficaces, ni el Gobierno haya hecho uso de los mecanismos ordinarios de que dispone, para atender el progresivo deterioro de la situación de orden público, como si su actitud debiera consistir en esperar que la acumulación de males se hiciera insostenible, para tratarlos con medidas de excepción, bajo la vigencia de un régimen restrictivo de libertades”. (Se subraya).

c) Sobre la facultad del Presidente de la República para declarar el estado de conmoción interior:

1o. Sentencia C-031 de 1993:

“ La responsabilidad de conservar y mantener el orden público en todo el territorio nacional atribuida al Presidente de la República, no puede circunscribirse a las manifestaciones últimas, repentinas y externas del fenómeno de la violencia, ni al incremento que en un período dado registre respecto del precedente. La guarda del orden público tiene relación directa con el deber mínimo de las autoridades frente a las personas consistente en proteger su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades. Este deber mínimo no tolera una actividad de la autoridad que sólo reaccione frente a lo que históricamente adquiere una dimensión extraordinaria”

2o. Sentencia C-466 de 1995:

Sobre este tema se dice en esta sentencia:

“e. La implantación del estado de conmoción interior no es discrecional”

“ ...

“ En desarrollo de dichas atribuciones el Presidente de la República no goza de una discrecionalidad absoluta, pues en tratándose de la implantación de tal estado excepcional, “ la libertad del Presidente se reduce a tomar la decisión de efectuar dicha declaración determinando el momento para hacerlo y señalando los hechos que la justifican, pero en lo que concierne a la efectiva configuración del presupuesto objetivo de la misma, no dispone de discrecionalidad alguna y no hay alternativas distintas a su existencia o inexistencia”

“ Así, la Corte considera que “ un juicio de existencia sobre el presupuesto objetivo de una eventual declaratoria, en cuanto está ligado a conceptos complejos que envuelven criterios de valoración no estrictamente técnicos -como gravedad, inminencia, amenaza, etc.,- debe necesariamente comportar un margen de discreta apreciación por parte del Presidente que, de todas maneras, no es en modo alguno discrecional, no puede ignorar la existencia real de los hechos que dan base a sus calificaciones, ni sustraerse a un escrutinio lógico y racional del nexo de probabilidad que pueda enlazarse a sus manifestaciones y previsiones, así como la misma con-

gruencia de su argumentación a la luz de las circunstancias cuya existencia se proclama”. (Páginas 24 y 25) (Se subraya).

Conclusión: Si se analizan las dos sentencias se ve cómo *la Corte Constitucional, sin decirlo y sin explicar por qué, cambia abruptamente su jurisprudencia: lo que era constitucional en 1993, no lo es en 1995. ¿Por qué? ¿Acaso sobre esta necesaria explicación sí se tendió una cortina de humo?*

Segunda.- La defensa de las libertades ciudadanas.

La sentencia C-466 de 1995 es *conmoveramente candorosa* cuando se refiere a las libertades ciudadanas y a los derechos fundamentales, en general. Aparentemente, bastaría leerla para concluir que los colombianos pueden estar tranquilos, porque la Corte Constitucional defiende con celosa diligencia los derechos fundamentales, y en particular la libertad, de los “ciudadanos de bien”, contra los posibles abusos del gobierno despótico. En la sentencia se dice:

Refiriéndose al Gobierno:

“...como si su actitud debiera consistir en esperar que la acumulación de males se hiciera insoportable, para tratarlos con medidas de excepción, *bajo la vigencia de un régimen restrictivo de libertades*”. (Página 31) (Se subraya).

Sobre el “estado de sitio”, en la Constitución anterior:

“Se vivía en permanente estado de sitio y, por tanto, la plena vigencia de los beneficios del Estado de derecho sólo se daba en el papel”. (Página 22).

Sobre cómo debe el Gobierno cumplir sus deberes en relación con el orden público:

“No puede el gobernante desentenderse del problema esencial, dirigiendo su acción a la morigeración del epifenómeno, máxime si ese camino conduce a un *régimen restrictivo de los derechos fundamentales* que el propio orden constitucional ha dispuesto que sea siempre temporario”. (Página 36) (Se subraya).

Sobre la declaración del Estado de Conmoción Interior:

“En ese caso, las potestades extraordinarias y el régimen restrictivo de libertades estarían justificados por tratarse de hechos sobrevinientes, coyunturales, súbitos y muy probablemente imprevistos, que exigirían, en aras de su superación, *el sacrificio transitorio del régimen de plenitud de derechos*”. (Página 37) (Se subraya).

Sobre la limitación temporal del Estado de Conmoción Interior:

“La circunstancia de que el Constituyente del 91, hubiera limitado la vigencia temporal del estado de conmoción interna, es claramente indicativa de una voluntad dirigida a que nuestros males endémicos no fueran justificativos de un *eterno régimen de libertades menguadas*”. (Página 37) (Se subraya).

Sobre el “régimen de libertades plenas”:

“Si para combatir las manifestaciones endémicas, a las que por desventura ya está habituado el país -sin duda atentatorias de la seguridad ciudadana-, se precisan especiales medidas policivas o castrenses, ellas son compatibles con el *régimen de libertades plenas, que el constituyente quiso que fuera la regla y no la excepción*”. (Página 38) (Se subraya).

Sobre “las libertades de que deben disfrutar los ciudadanos de bien”.

“...Sin que ninguna de las libertades de que deben disfrutar los ciudadanos de bien, fuera sacrificada”. (Página 38).

Pues bien: *esa insomne vigilancia de los derechos fundamentales “de los ciudadanos de bien”, que podría llamarse la ternura de la justicia, se basa en supuestos falsos, como se explicará.*

El primero de ellos es la *presunción gratuita* de que el Estado de Conmoción Interior declarado por el decreto 1370 de 1995, tuvo por *fin restringir o limitar* “las libertades de los ciudadanos de bien”, presunción que no corresponde a la verdad, por dos razones: la primera, que públicamente no se ha conocido decreto alguno dictado con base en la mencionada declaración, que limite, restrinja, o de alguna manera vulnere, “las libertades de los ciudadanos de bien”; la segunda, que la Corte Constitucional no ha examinado ninguno de los decretos originados en la misma declaración, porque apenas se está cumpliendo el trámite previo al análisis y a la decisión. ¿Ha habido, acaso, censura de prensa? ¿Se ha desconocido la prohibición constitucional de que los tribunales militares juzguen a los civiles? ¿Se ha condenado a alguien sin haber sido oído y vencido en juicio, ante juez competente y con la plenitud de las formas propias de cada juicio? ¿En dónde está el presunto despotismo que sacrifica transitoriamente el régimen de plenitud de derechos?

Posiblemente por esto, *en la sentencia se alude a la restricción de los derechos fundamentales, y en particular de las libertades, en abstracto, sin citar un solo caso concreto.* Y por lo mismo, sin duda, cuando en el curso de las

deliberaciones pedí, en repetidas ocasiones, que se citaran esas violaciones de los derechos fundamentales de “las personas de bien”, originadas en el Estado de Conmoción Interior, nada se me respondió. También aquí se eludió el examen de la realidad, se ocultó la verdad detrás de una *cortina de humo*.

El segundo supuesto falso es éste: la real vulneración de todos los derechos fundamentales y en particular de la vida y la libertad, tiene su causa en los crímenes cometidos por los criminales de todas las especies, llámense ellos bandoleros, delincuentes comunes, paramilitares, narcotraficantes, etc. ¿Qué decir de los secuestros que a diario se cometen? ¿Y de los asesinatos? ¿Qué de la extorsión, del robo, de los actos terroristas, de la destrucción de bienes del Estado y de los particulares? ¿Podrá, acaso, sostenerse que no vulneran la libertad los diez mil o doce mil bandoleros que ejercen su imperio en vastas zonas rurales del país, y que ya comienzan a ejercerlo también en las ciudades?

Dicho sea de paso, es necesario referirse a una afirmación contenida en la sentencia, porque tal afirmación es una falacia, que mientras se sostenga impedirá que la nación haga frente a la realidad, punto de partida de la solución del problema de la violencia. En la sentencia se distingue entre “delincuencia política y común, esta última organizada o no”. (Página 26). Pues bien: en Colombia no existe “delincuencia política”, porque no son delincuentes políticos los bandoleros organizados en las cuadrillas denominadas Farc, Eln, Epl, Milicias Bolivarianas, etc. ¿Cómo puede darse el calificativo de delincuentes políticos a quienes habitualmente cometen delitos comunes, como el asesinato, el secuestro, la extorsión, los daños en cosa ajena, el tráfico de estupefacientes? No puede permitirse que la solución de los problemas nacionales, parta de la deformación de la realidad, de su desconocimiento. Al llamar “delincuentes políticos” a los que son criminales tan comunes como todos los demás, pero más peligrosos, se crean las condiciones para recompensarles luego con generosos indultos y amnistías generales, curules en el Congreso de la República, cargos diplomáticos, donaciones, créditos, bienes de toda clase, etc. *La paz de una nación no puede construirse sobre el perdón y el olvido de los crímenes: esa sería una paz injusta, que sólo originaría nuevos crímenes.*

Por fortuna, ya la Corte Constitucional ha definido la conducta de los supuestos delincuentes políticos. En la sentencia T-561 de diciembre 6 de 1993, se dijo:

“De otra parte, es hecho público y notorio que los guerrilleros cometen, alegando fines políticos, delitos comunes como el asesinato, o el homicidio fuera de combate, el secuestro, el robo, la destrucción de puentes, oleoductos, torres de energía, etc. Así lo han

admitido públicamente individuos que pertenecen a los grupos llamados Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército de Liberación Nacional, Ejército Popular de Liberación. Para ellos, estas actividades son honrosas, como lo reconoció Humberto Javier Callejas Rúa en la primera demanda de tutela que presentó: *‘ La condición de guerrillero no degrada a la persona, pues se trata de un sujeto opositor político y armado frente al Estado, que tiene como propósito la construcción de una sociedad más humana y justa ‘.*

“Los avisos causantes de la inconformidad del señor Callejas Rúa, no dicen otra cosa que lo que todo el país sabe, porque lo ha padecido: que los guerrilleros, que forman grupos dedicados al bandolerismo, roban, matan, secuestran, extorsionan, destruyen la riqueza pública y atacan los poblados inermes. Que lo hagan invocando razones que ellos consideran nobilísimas, no convierte los delitos en actos lícitos, ni priva a la autoridades del derecho de hacer cuanto sea necesario para reprimir sus desmanes. El delincuente no puede alegar que el Estado viola sus derechos solamente porque no le permite desconocer los ajenos, es decir, que el reprimir sus actos delictivos es de por sí una violación de sus derechos”. (Gaceta de la Corte Constitucional, tomo 12, diciembre de 1993, páginas 205 y 206).

Tercera.- La Corte Constitucional, ¿un poder omnímodo?

Según el artículo 241 de la Constitución, a “la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, *en los estrictos y precisos términos*” de esta misma norma. Esto implica sin necesidad de complicadas lucubraciones, *que la Corte no tiene un poder omnímodo*. Pero, ¿qué ha ocurrido, qué viene sucediendo?

Que la Corte, so pretexto de proteger los derechos fundamentales, y basándose en su condición de intérprete de la Constitución, ejerce cada día poderes más amplios e invade la esfera reservada por la ley a otras autoridades. Al fin y al cabo, el camino al infierno está empedrado de buenas intenciones. Basta citar algunos casos, para demostrar cómo la Corte Constitucional desborda sus poderes.

Al revisar fallos de tutela, se ha arrebatado a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, la competencia para revisar una sentencia condenatoria, en virtud del recurso de casación (sentencia No. SU-327, del 27 de julio de 1995, sobre la prohibición de la *reformatio in pejus*); se han dejado sin valor unas sentencias dictadas por los jueces laborales, en épocas pasadas, sin siquiera determinarlas, y se ha desconocido la existencia de normas

sobre convenciones colectivas y pactos colectivos (sentencia SU-342 del 2 de agosto de 1995); basándose también en la prohibición de la *reformatio in pejus*, y siempre al revisar sentencias dictadas en procesos de tutela, se han desconocido sentencias del Consejo Superior de la Judicatura, dictadas en ejercicio de la potestad disciplinaria que la Constitución le confiere sobre los jueces (sentencia T-410 del 12 de septiembre de 1995).

Ahora, en esta sentencia, se ha desconocido que es deber del Presidente de la República “Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado” (numeral 4 del artículo 189 de la Constitución); y que, por lo mismo, para cumplir ese deber, el Presidente de la República “en caso de grave perturbación del orden público”, “podrá declarar el Estado de Comoción Interior, en toda la República o parte de ella...” (artículo 213 de la Constitución). Y al arrebatarle esta competencia al Presidente de la República, se ha quebrantado el principio de la separación de las Ramas del Poder Público, y de su colaboración armónica (artículo 113 de la Constitución).

Y también se quebranta este principio cuando en la sentencia se censura desembozadamente, y casi en forma agresiva, al Gobierno, por las supuestas omisiones en que ha incurrido en el uso de sus facultades ordinarias.

Ahora, en consecuencia, si el Congreso de la República quisiera, en ejercicio del control político que la Constitución le atribuye, exigir responsabilidades al Presidente de la República por el manejo del orden público, éste podría eludir su responsabilidad, con el argumento de que la Corte Constitucional ha recortado sus facultades, en especial las que le confiere el artículo 213, hasta hacerlas casi inexistentes.

Pero no es solamente la Rama Ejecutiva la que es víctima de las censuras. Estas recaen también sobre el Congreso de la República. En relación con éste se dice:

“El artículo 47 transitorio de la Constitución ordena al legislador organizar para las zonas afectadas por aguda violencia, “un plan de seguridad social de emergencia, que cubrirá un período de tres (3) años”. Sin embargo, no ha sido presentado ni se encuentra en curso proyecto de ley alguno que dé cumplimiento a este mandato, según la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República que obra a folio 22 del expediente”. (Página 39).

La Corte Constitucional no ejerce un poder omnímodo, porque *en el Estado de Derecho no hay poderes omnímodos*. Dios no quiera que se convierta en absoluto el poder de quienes apenas son unos intérpretes de la Constitución, encargados de guardar su integridad y supremacía, dentro de los estrictos y precisos términos del artículo 241 de la misma.

Cuarta.- ¿Cuándo puede declararse el Estado de Conmoción Interior, según el artículo 213 de la Constitución?

Después de concluir que, pese a que “*los hechos invocados por el Gobierno son, ciertamente, “graves”, y perturbadores del orden público*”, éstos no son suficientes para declarar el Estado de Conmoción Interior, en la sentencia se hace un *tremendo esfuerzo imaginativo*, para enunciar dos casos en que sería posible jurídicamente la declaración. Estos dos casos se describen así:

“Un hecho análogo, en el orden interno, sería un alzamiento intempestivo dirigido a subvertir el orden institucional, con virtualidad suficiente para poner en crisis la estabilidad del Estado, es decir, encaminado a desdibujar su identidad. En ese caso, las potestades extraordinarias y el régimen restrictivo de libertades estarían justificados por tratarse de hechos sobrevinientes, coyunturales, súbitos y muy probablemente imprevistos, que exigirían, en aras de su superación, el sacrificio transitorio del régimen de plenitud de derechos. *Lo mismo podría decirse de hechos crónicos* que repentinamente revisieran grados de intensidad inusitados, bien, difusos en todo el territorio nacional o localizados en una determinada zona, que podrían justificar, en este último caso, una declaración de conmoción circunscrita al área afectada”. (Página 37) (Se subraya).

Veamos el primer caso:

Se habla de un “alzamiento *intempestivo*” ¿Qué significa esto? Un alzamiento es un “levantamiento o rebelión”, según el Diccionario de la Academia. ¿No es, por ventura, un “*levantamiento o rebelión*”, la acción de 10.000 o 12.000 bandoleros, que cometen toda clase de delitos, desconocen las autoridades de la República, y siembran el terror en todo el territorio de la nación? Intempestivo es “lo que está fuera de tiempo y sazón”, también según el mismo Diccionario. ¿Será, acaso, propio de nuestro tiempo, que tengamos que vivir sometidos al imperio de los criminales, cuya presencia, en el caso de los bandoleros, la Corte califica como “ya añeja y permanente”? ¿Por qué millones de colombianos, entre ellos “los ciudadanos de bien” a quienes se refiere la sentencia, tenemos que vivir bajo la dictadura de todos los criminales?

En cuanto *al segundo caso*, ¿podrá sostenerse que los hechos crónicos no revisten “grados de intensidad inusitados”? ¿De dónde sale la exigencia de que esos hechos crónicos se agraven “repentinamente”? *Repentino* es lo “pronto, impensado, no previsto”. Y *esa exigencia*, se repite, *no está prevista en el artículo 213*. Lo que sucede es diferente, como se verá.

Según el artículo 213 de la Constitución, la declaración del Estado de Conmoción Interior, procede “En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera *inminente* contra la estabilidad institucional...” ¿Qué quiere decir *inminente*? Según el Diccionario de la Academia, *inminente* es lo “*Que amenaza o está para suceder prontamente*”. Llevados por el afán de usar palabras sin medir su verdadero alcance, los redactores de la Constitución echaron mano de esta palabra. Literalmente, pues, si ya la perturbación existe, ha ocurrido, como ahora acontece, y no es solamente una amenaza, algo que “*está para suceder prontamente*”, *no se podría declarar el estado de conmoción interior*. Esta ha sido la errónea interpretación que a la norma le ha dado la Corte Constitucional en esta sentencia.

La interpretación acertada, por el contrario, no puede ser sino ésta: SI LA SOLA AMENAZA DE LA PERTURBACION FACULTA AL GOBIERNO PARA DECLARAR EL ESTADO DE CONMOCION INTERIOR, CON MAYOR RAZON ESTA FACULTADO CUANDO YA LOS HECHOS PERTURBADORES HAN SUCEDIDO O ESTAN SUCEDIENDO.

Hay que decirlo claramente, sin temores ni vacilaciones: *un país no se gobierna con juegos de palabras, más o menos ingeniosos, ni con teorías seudofilosóficas*. Se gobierna actuando de conformidad con la realidad, sin ocultarla ni disfrazarla.

Quinta.- ¿Por qué no se declaró el Estado de Conmoción Interior al comienzo de la actual administración?

Uno de los argumentos que se usaron en el debate que culminó con la adopción de la sentencia, fue éste: el actual gobierno habría debido declarar el Estado de Conmoción Interior, en el mes de agosto de 1994, y no esperar hasta agosto del presente año.

Este argumento no resiste ningún análisis, por estos motivos.

El primero, que el Presidente de la República no declaró el Estado de Conmoción Interior al comienzo de su gestión, porque quiso ensayar previamente el camino del diálogo, como le consta a toda la nación. Sólo la renuencia de los bandoleros y el aumento de sus depredaciones, convencieron al Gobierno de la necesidad de cambiar la estrategia que conduce a la paz.

El segundo, que la facultad de declarar la Conmoción Interior, no se agota por no ejercerla en un tiempo determinado. El Gobierno puede en cualquier momento, a su arbitrio y según su recto criterio, hacer uso de esta herramienta que la Constitución ha puesto en sus manos. Y si hace mal uso de ella, debe responder ante el Congreso de la República, como lo prevé el numeral 5o. del artículo 214 de la Constitución.

Como lo que se acaba de escribir lo manifesté durante el debate, al final en el texto de la sentencia no se incluyó el argumento relativo al ejercicio tardío de la facultad consagrada en el artículo 213. Pero sí fue un argumento definitivo para la decisión.

Sexta.- Los hechos posteriores a la declaración del estado de conmoción interior.

En la *insólita sentencia* se afirma lo siguiente, en relación con los crímenes posteriores al día 16 de agosto de 1995, en que se declaró el estado de conmoción interior:

“La Corte ha tomado en cuenta, al decidir, los hechos ocurridos con anterioridad al decreto declaratorio de la conmoción, no los que han ocurrido con posterioridad, los que, dicho sea de paso, sólo demuestran la eficacia relativa de las disposiciones transitorias encaminadas a contrarrestarlos”. (Página 41).

Esta afirmación hay que rechazarla, por estas razones:

La primera: no es cierto que en estricto derecho, la Corte Constitucional tenga que abstenerse de considerar hechos acaecidos durante el trámite del proceso que culmina con la sentencia que decide sobre la constitucionalidad de la declaración del estado de conmoción interior. No: este proceso no es un chico pleito, que deba fallarse dentro de los estrechos límites de una demanda. Lo que hay que consultar es la realidad nacional.

De otra parte, ¿por qué la Corte juzga que las “disposiciones transitorias” sólo tienen una “eficacia relativa” para contrarrestar la acción de los criminales? ¿Quién le confirió tal facultad? ¿No es, acaso, el Congreso de la República el que ejerce, según la Constitución, el control político?

Séptima.- El Presidente de la República, como responsable del orden público, es el único facultado para decidir si las circunstancias permiten decretar el Estado de Conmoción Interior por “grave perturbación del orden público”.

La Corte Constitucional, en la sentencia del 7 de mayo de 1992, estableció la doctrina de que sus facultades le permiten hacer el examen de fondo del decreto que declara el estado de conmoción interior, para concluir si existe o no la “grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional”

Esas facultades, sin embargo, deben ejercerse con prudencia, para que no conduzcan a dos resultados incompatibles con la Constitución: el primero, *privar al Presidente de la República de las facultades que el artículo 213 le confiere, y que le permiten cumplir el deber de “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”*; el segundo, *el convertir a la Corte Constitucional en responsable del restablecimiento del orden público, responsabilidad que la Constitución no le ha impuesto.*

Por lo anterior, como lo sostuve en el debate que culminó con la adopción de la sentencia C-466 de 1995, solamente en casos extremos de mal uso del artículo 213 de la Constitución, puede la Corte Constitucional declarar que no existe la grave perturbación. Fue eso lo que aconteció cuando la Corte, por medio de la sentencia C-300 de julio 10. de 1994, declaró inexecutable el decreto 874 del 10. de mayo de 1994.

Ahora se ha incurrido en la insensatez de sostener que para que exista la “grave perturbación” faltan unos centenares o millares de asesinatos. Que tampoco bastan los millares de secuestros y de extorsiones, ni la continua destrucción de oleoductos y los ataques a los poblados inermes.

Si la jurisprudencia de la Corte sobre el examen material del decreto que declara la conmoción interior, conduce a estas interpretaciones absurdas, habrá que revisarla. De lo contrario persistirá el riesgo de que la Corte, en el futuro, usurpe nuevamente la competencia que la Constitución asignó al Presidente de la República en relación con el orden público.

Octava.- La reforma de la Constitución.

La Corte Constitucional, al dictar la sentencia C-466 de octubre 18 de 1995, *ha comenzado a escribir el acta de defunción de la Constitución de 1991.* Porque si ésta, según la errónea interpretación de la sentencia, no permite que el Presidente de la República haga uso de los poderes que ella misma le confiere para conservar y restablecer el orden público, hay que reformarla. No se puede incurrir en la ingenuidad de sacrificar a la sociedad en aras de una falsa legalidad que sólo sirve a los criminales.

No hay que pensar que la Constitución no puede reformarse. Ella, a diferencia de los Diez Mandamientos, puede cambiarse por los hombres, porque los hombres la hicieron.

Por fortuna, *los colombianos no son tontos ni cobardes: ellos harán frente a la conjura de los delincuentes y de los necios, con inteligencia y valor.*

C-466/95

Es todo.

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

Santafé de Bogotá, octubre 18 de 1995

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-466 de octubre 18 de 1995

Ref.: Expediente No. R.E. 065

El suscrito magistrado, VLADIMIRO NARANJO MESA, se permite aclarar su voto en el asunto de la referencia, por cuanto, con ocasión de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto No. 874 de 1994, por el cual se declaró el estado de conmoción interior, decisión adoptada mediante Sentencia No. C-300 de 30 de junio de 1994, salvó su voto por no compartir la decisión de fondo de la Sala Plena. Las razones que llevaron al suscrito magistrado a disentir de la decisión mayoritaria, quedaron expuestas en el Salvamento de voto a dicha Sentencia, suscrito junto con los magistrados Hernando Herrera Vergara y Fabio Morón Díaz.

Pese a considerar que dichas razones siguen siendo valederas, el suscrito magistrado acata respetuosamente, como es su deber, la jurisprudencia sentada en esa oportunidad, la cual llevó a la Corte a conocer de fondo de las razones que llevaron al Gobierno a decretar el estado de conmoción interior; así lo manifestó por lo demás, ante la Sala Plena, cuando en su sesión del día 7 de septiembre de 1995 (Acta No. 37), se consultó a la totalidad de los miembros de la Corporación, -previo el estudio de la ponencia sobre la exequibilidad del Decreto No. 1370 del 16 de agosto de 1995- si se mantendría la jurisprudencia referida, lo cual fue aprobado por los nueve magistrados.

Acatando, entonces, dicha jurisprudencia, y hecha la anterior aclaración respecto de la posición adoptada por el suscrito en la pasada oportunidad, debo manifestar que comparto en su totalidad las motivaciones que en esta han llevado a la Corte a declarar la inexequibilidad del Decreto No. 1370 de 1995, por el cual se declaró el estado de conmoción interior. Sólo tendría que precisar, respecto de la motivación, que los estados de excepción no han sido diseñados para que el ejecutivo utilice esta institución, que como su nombre lo indica, es de naturaleza excepcional, ante cualquier vicisitud de tipo político o cualquier coyuntura de tipo personal que pueda afectar al gobierno o al mandatario de turno.

C-466/95

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

Santafé de Bogotá, D.C., 23 de octubre de 1995.

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-466 de octubre 18 de 1995

Ref: Expediente No. R.E.-065

Revisión Constitucional del Decreto 1370 del 16 de agosto de 1995 - "Por el cual se declara el estado de conmoción interior".

Acta No. 50

El Suscrito Magistrado formuló en su oportunidad, ACLARACION DE VOTO, al producirse la votación con respecto al proyecto de sentencia presentado por el Honorable Magistrado Sustanciador, doctor Carlos Gaviria Díaz, en el expediente de la referencia, teniendo en cuenta que, a raíz de la declaratoria de inexecutable del Decreto 874 de 1994, por el cual se declaró el estado de conmoción interior en virtud de la sentencia No. C-300 de 30 de junio de 1994, presentó salvamento de voto conjuntamente con los doctores Vladimiro Naranjo Mesa y Fabio Morón Díaz, por no compartir la decisión adoptada por la Sala Plena, según la cual la Corte Constitucional al examinar los decretos dictados en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 213 de la Constitución Nacional, incluido el que declara la conmoción, no debe limitarse al estudio de los vicios de forma para la expedición del decreto, sino también al contenido de fondo de los mismos. Las razones que llevaron al suscrito Magistrado a disentir de la decisión mayoritaria, quedaron consignadas en el respectivo salvamento de voto a dicha sentencia, al considerar que en mí concepto, los motivos para declarar la conmoción interior por parte del Presidente de la República, en caso de grave perturbación del orden público, constituyen una potestad discrecional atribuida a éste y no son materia de revisión jurisdiccional de la Corte. Dicho salvamento fue suscrito conjuntamente con los Magistrados mencionados.

Pese a considerar que dichas razones siguen siendo valederas, el suscrito Magistrado acata respetuosamente, como es su deber, la jurisprudencia sentada en esa oportunidad, la cual llevó a la Corte, en decisión mayoritaria, a conocer de fondo con respecto a los motivos que llevaron al Gobierno a decretar el estado de conmoción interior y a dictar sentencia dentro de su po-

testad constitucional para “Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212,213 y 215 de la Constitución”, declarando la inexecutableidad en dicha ocasión. Así lo manifestó expresamente, ante la Sala Plena, cuando efectivamente en sesión del día 7 de septiembre de 1995 (Acta No. 37), se consultó a la totalidad de los miembros de la Corporación, previo el estudio de la ponencia sobre la executableidad del decreto No. 1370 del 16 de agosto de 1995, si se mantendría la jurisprudencia referida, lo cual fue aprobado por unanimidad de los Magistrados que integran la Corporación.

Al acatar dicha jurisprudencia y realizada la respectiva aclaración acerca de la posición adoptada en la pasada oportunidad, debo manifestar igualmente que comparto los razonamientos que llevaron a la Corte a declarar la inexecutableidad del decreto materia de revisión en el expediente de la referencia, con efectos hacia el futuro. Desde luego que considero conveniente precisar que, en mi concepto, la violencia, el terrorismo, el crimen organizado, la delincuencia común y las diversas modalidades de la misma violencia han venido agobiando a Colombia a lo largo de varios años, antes de la conmoción y dentro de la misma, lo cual requiere con urgencia, que en forma ejemplar, categórica y enérgica se adopten medidas de carácter permanente que puedan contrarrestar no en forma transitoria sino definitiva aquellos actos y hechos que perturban a diario la paz y la tranquilidad de los ciudadanos, así como el orden político, económico y social justo que todos debemos alcanzar. Ello puede y debe conseguirse con la adopción de normas permanentes por parte del Congreso de la República de Colombia, bien por su propia iniciativa o a instancia del mismo Gobierno, quien según se deduce de las manifestaciones expresadas por el señor Presidente de la República al instalar las sesiones del Congreso el 20 de julio del presente año, se pronunció respecto de la necesidad de presentar proyectos de ley con el fin de adoptar medidas con el mismo carácter de permanencia.

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

Santafé de Bogotá, D.C., 25 de octubre de 1995

**La Biblioteca Jurídica Diké realizó la edición de la
"Gaceta Extraordinaria de la Corte Constitucional
1995", y terminó su impresión
en noviembre de 1995.**