

REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA JUDICIAL
112



GACETA
DE LA
CORTE CONSTITUCIONAL
2003

VOLUMEN 2

Edición Extraordinaria

SENTENCIAS SOBRE DECRETOS
DE CONMOCIÓN INTERIOR
(2002 - 2003)

**ÓRGANO OFICIAL DE DIVULGACIÓN
DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA
DE LA
CORTE CONSTITUCIONAL

EDICIÓN EXTRAORDINARIA

SENTENCIAS SOBRE
DECRETOS DE
CONMOCIÓN INTERIOR

VOLUMEN II

**ORGANO OFICIAL DE DIVULGACION
DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**

CORTE CONSTITUCIONAL

MAGISTRADOS

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Vicepresidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Secretario General (E)

LUZ ELENA BOTEROLARRARTE
Relatora de Constitucionalidad (E)

SONIA MIREYA VIVAS PINEDA
Relatora de Tutela

SUMARIO

	Pág.
Sentencia C-1064/02, diciembre 3	9
Sentencia C-1065/02, diciembre 3	57
Sentencia C-008/03, enero 23	65
Sentencia C-063/03, febrero 4	121
Sentencia C-122/03, febrero 18	177
Sentencia C-148/03, febrero 25	243
Sentencia C-149/03, febrero 25	267
Sentencia C-327/03, abril 29	322
Sentencia C-619/03, julio 29	366

**SENTENCIA C-1064/02
(diciembre 3)**

CONMOCION INTERIOR-Límites

CONMOCION INTERIOR-Instrumento de carácter jurídico excepcional

DEBIDO PROCESO-Garantía de la libertad

DEBIDO PROCESO-Investidura de juez/DEBIDO PROCESO-Juez competente

DEBIDO PROCESO-Juzgamiento conforme a leyes preexistentes al acto que se imputa/

DEBIDO PROCESO-Conocimiento de cuál es el despacho judicial

DEBIDO PROCESO-Formas procesales

LIBERTAD JURIDICA-Lugar, tiempo y modo de juzgamiento

PROCESO-Procedimiento instituido por el legislador

PROCEDIMIENTO PENAL EN EL ESTADO DEMOCRATICO-Objeto es el juzgamiento

DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Modificación de disposiciones de procedimiento penal que guarde relación con causas de perturbación

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN ESTADOS DE EXCEPCION-Vigencia

DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Observancia del debido proceso en modificación de normas procedimentales penales

DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Instrumento jurídico consistente en abreviar los procedimientos

DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Delitos adscritos a jueces penales del circuito especializados

DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-No efectos retroactivos sobre hechos presuntamente delictivos ocurridos con anterioridad

DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-No efectos retroactivos en procedimiento para juzgar imputados de delitos

JUEZ PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO EN CONMOCION INTERIOR-Competencia

JUEZ PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO-Traslado de competencia

JUEZ PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO-Suspensión de leyes incompatibles

Referencia: expediente RE-122

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 2001 de 9 de Septiembre de 2002

Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil dos (2002).

LANTECEDENTES

El Dr. Alberto Velásquez Echeverri, Secretario General de la Presidencia de la República, remitió a esta corporación copia auténtica del Decreto Legislativo No. 2001 expedido el 9 de Septiembre de 2002 por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades del Estado de Conmoción Interior, “*por el cual se modifica la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados*”, para efectos de su revisión constitucional, el cual fue recibido en esta corporación el 10 de Septiembre del mismo año.

Su envío se hizo al día siguiente de su expedición, de acuerdo con lo señalado en el Art. 214, Num. 6, superior.

Por reparto realizado el 17 de septiembre de 2002 correspondió actuar como magistrado sustanciador en este proceso al doctor Jaime Araujo Rentería, quien presentó oportunamente proyecto de fallo el cual no obtuvo la mayoría requerida en sesión de 3 de diciembre de 2002, razón esta por la cual actúa como magistrado sustanciador quien le sigue en turno en orden alfabético.

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO MATERIA DE REVISIÓN

El contenido del decreto enviado para revisión, es el que aparece a continuación:

DECRETO 2001 DE 2002

(septiembre 9)

Por el cual se modifica la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados.

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto número 1837 de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002, se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional;

Que los grupos criminales han multiplicado su actividad delictiva especialmente en la comisión de delitos de lesa humanidad tales como genocidio, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, lavado de activos, testaferrato, terrorismo, lo cual desestabiliza de manera grave la institucionalidad y la convivencia pacífica;

Que resulta indispensable establecer mecanismos jurídicos para operar eficazmente en contra de la delincuencia organizada, que contribuyan a la eficacia de la investigación y juzgamiento de las conductas que resulten de la actividad criminal;

Que por lo tanto se requiere ampliar el apoyo de fiscales y jueces penales especializados destinados fundamentalmente a combatir las conductas delictivas que revisten una mayor criminalidad;

Que los Jueces Penales del Circuito Especializados fueron instituidos para combatir los delitos de mayor impacto social por su grave peligrosidad, tales como terrorismo, narcotráfico y demás delitos con fines terroristas;

Que la actual definición de competencias establecida en el Código de Procedimiento Penal y en la Ley 733 de 2002 ha generado graves confusiones y contradicciones hermenéuticas, impidiendo la represión efectiva de las más graves conductas delictivas;

Que es necesario determinar la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados para que conozcan privativamente de los mencionados delitos, con el propósito de lograr su castigo efectivo,

DECRETA:

ARTÍCULO 10. COMPETENCIA DE LOS JUECES PENALES DEL CIRCUITO ESPECIALIZADOS.

Los Jueces Penales del Circuito Especializados conocen, en primera instancia, de los siguientes delitos:

- 1. Genocidio.*
- 2. Homicidio agravado según los numerales 8, 9 y 10 del artículo 104 del Código Penal.*
- 3. Lesiones personales agravadas según los numerales 8, 9 y 10 del artículo 104 del Código Penal.*
- 4. Los delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario.*
- 5. Secuestro extorsivo o agravado según los numerales 6, 7, 11 y 16 del artículo 170 del Código Penal.*
- 6. Desaparición Forzada.*
- 7. Apoderamiento de aeronaves, naves o medio de transporte colectivo.*
- 8. Tortura.*
- 9. Desplazamiento Forzado.*
- 10. Constreñimiento ilegal agravado según el numeral 1 del artículo 183 del Código Penal.*
- 11. Constreñimiento para delinquir agravado según el numeral 1 del artículo 185 del Código Penal.*
- 12. Hurto agravado según el numeral 14 del artículo 241 del Código Penal.*
- 13. Extorsión en cuantía superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*
- 14. Lavado de activos, cuya cuantía sea o exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales.*
- 15. Testaferrato, cuya cuantía sea o exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales.*
- 16. Enriquecimiento ilícito de particulares cuando el incremento patrimonial no justificado se derive en una u otra forma de las actividades delictivas a que se refiere el presente artículo, cuya cuantía sea o exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales.*
- 17. Concierto para delinquir agravado según el inciso 2 del artículo 340 del Código Penal.*

18. *Entrenamiento para actividades ilícitas.*
19. *Terrorismo.*
20. *Administración de recursos relacionados con actividades terroristas.*
21. *Instigación a delinquir con fines terroristas para los casos previstos en el inciso 2 del artículo 348 del Código Penal.*
22. *Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos con fines terroristas.*
23. *De los delitos señalados en el artículo 365 del Código Penal, salvo que se trata del porte o conservación de armas de fuego y municiones.*
24. *De los delitos señalados en el artículo 366 del Código Penal, salvo que se trata del porte o conservación de armas o municiones de uso privativo de las fuerzas armadas.*
25. *Corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico con fines terroristas.*
26. *Conservación o financiación de plantaciones cuando la cantidad de plantas exceda de 8.000 unidades o la de semillas sobrepasen los 10.000 gramos.*
27. *De los delitos señalados en el artículo 376 agravado según el numeral 3 del artículo 384 del Código Penal.*
28. *Destinación ilícita de muebles o inmuebles cuando la cantidad de droga elaborada, almacenada o transportada, vendida o usada, sea igual a las cantidades a que se refiere el numeral anterior.*
29. *De los delitos señalados en el artículo 382 del Código Penal cuando su cantidad supere los cien (100) kilos o los cien (100) litros en caso de ser líquidos.*
30. *Existencia, construcción y utilización ilegal de pistas de aterrizaje.*

ARTÍCULO 2o. TRASLADO DE COMPETENCIA.

Los Jueces Penales del Circuito y los Fiscales Delegados ante éstos conocerán de inmediato y en el estado en que se encuentren los procesos que conocían los Jueces Penales del Circuito Especializados conforme a las normas de competencia que aquí se establecen.

Los términos que se encuentren en trámite al entrar en vigencia el presente decreto, se cumplirán conforme a las normas con las cuales se iniciaron.

ARTÍCULO 3o. SUSPENSIÓN DE LEYES INCOMPATIBLES.

El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y durante su vigencia se suspenden los artículos 5o. transitorio de la Ley 600 de 2000 y 14 de la Ley 733 de 2002, en cuanto son incompatibles con las presentes disposiciones.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 9 de septiembre de 2002.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior,

Fernando Londoño Hoyos.

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Carolina Barco Isakson.

El Ministro del Interior encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Justicia y del Derecho,

Fernando Londoño Hoyos.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Roberto Junguito Bonnet.

La Ministra de Defensa Nacional,

Martha Lucía Ramírez de Rincón.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Carlos Gustavo Cano Sanz.

El Ministro de Comercio Exterior encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Desarrollo Económico,

Jorge Humberto Botero Angulo.

El Ministro de Minas y Energía,

Luis Ernesto Mejía Castro.

El Ministro de Comercio Exterior,

Jorge Humberto Botero Angulo.

La Ministra de Educación Nacional,

Cecilia María Vélez White.

La Ministra del Medio Ambiente,

Cecilia Rodríguez González-Rubio.

El Ministro de Salud encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Juan Luis Londoño de la Cuesta.

El Ministro de Salud,

Juan Luis Londoño de la Cuesta.

La Ministra de Comunicaciones,

Martha Helena Pinto de De Hart.

El Ministro de Transporte,

Andrés Uriel Gallego Henao.

La Ministra de Cultura,

María Consuelo Araújo Castro.

III. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Mediante escrito presentado el 7 de Octubre de 2002 (Fls. 66-92), la Doctora María Margarita Zuleta González, obrando en su condición de Viceministra de Justicia y del Derecho, pide a la Corte que declare la exequibilidad del decreto sometido a revisión, con base en las siguientes razones:

Afirma que el decreto cumple los requisitos formales establecidos en el Art. 213 de la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

Señala que igualmente el decreto que se revisa respeta los principios de finalidad o conexidad, necesidad y proporcionalidad contemplados en el Art. 9º de la Ley 137 de 1994 para el uso de las facultades del estado de conmoción interior.

En relación con el principio de finalidad, expresa que las motivaciones de este decreto concuerdan plenamente con las del Decreto 1837 de 2002, en virtud del cual se declaró el estado de conmoción interior, y que aquel tiene el doble propósito de garantizar el ejercicio de una eficaz justicia penal por parte del Estado y de defender la vigencia de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el territorio nacional, a través de la imposición de severos castigos a los criminales más temibles y del establecimiento de mecanismos jurídicos útiles y proporcionales a la gravedad de sus actos delictivos.

Respecto del principio de necesidad, manifiesta que con él se busca la doble finalidad de limitar las facultades excepcionales del Ejecutivo y salvaguardar la cláusula general de competencia legislativa en cabeza del Congreso. Agrega que la capacidad terrorista de las organizaciones criminales está correlacionada, además de su gran poder económico, con la debilidad institucional del Estado, más concretamente con la fragilidad del aparato judicial, y sólo fortaleciéndolos, a través de una normatividad efectiva y proporcional al gran daño social que producen las acciones terroristas, se podrá debilitar su estructura delictiva y con ello reprimir efectivamente sus actos.

Expone que el Gobierno Nacional funda el principio de estricta necesidad en dos hechos notorios: i) los grupos criminales han multiplicado su actividad delictiva especialmente en la comisión de delitos tales como genocidio, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, lavado de activos, testaferrato y terrorismo, y ii) el diseño normativo del régimen de competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados es difuso y amplio, lo que ha generado, además de graves confusiones y contradicciones hermenéuticas, congestión e impunidad.

Acerca del primer hecho indica que según informe estadístico del Centro de Investigaciones Criminológicas de la Dirección Central de Policía Judicial de la Policía Nacional, en el primer semestre del 2002 la comisión de delitos de mayor impacto social y peligrosidad tuvo un incremento del 36,3 frente al segundo semestre del año anterior.

Enuncia que de acuerdo con el Informe al Congreso de la República 2001-2002 rendido por el Consejo Superior de la Judicatura, en el país existen 47 juzgados penales del circuito especializados, lo cual representa el 1.4 del total de juzgados del país, que son 3260; que durante el año 2000 ingresaron a estos juzgados 1582 procesos y durante el año 2001 ingresaron 2453 procesos, es decir, 871 procesos más, lo cual significa que en el último año se presentó un incremento del 35.5% en el número de procesos.

Agrega que de acuerdo con los datos suministrados por el Centro de Información sobre Actividades Delictivas – CISAD- de la Fiscalía General de la Nación, mientras que a Julio de 2001 los Jueces Penales del Circuito Especializados conocían de 6490 procesos por graves delitos, en Mayo de 2002 conocían de 9120 procesos por la misma clase de delitos, lo cual representa un incremento de 40.5%.

Asevera que con el decreto en revisión se espera una reducción importante de los procesos penales por delitos menores en conocimiento de los Juzgados Penales del Circuito Especializados y que con fecha 26 de Septiembre de 2002 de éstos despachos se han remitido 1195 procesos a los Juzgados Penales del Circuito, en cumplimiento del Decreto Legislativo 2001 de 2002, los cuales discrimina por departamentos, y que están pendientes de enviarse 20 procesos en el Departamento del Atlántico.

Concluye, en relación con este aspecto, que el Gobierno Nacional acató el principio de necesidad, con el único propósito de fortalecer y dar efectividad al régimen sobre competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados.

En lo concerniente al principio de proporcionalidad, afirma que el contenido del decreto sometido a revisión guarda correspondencia con la gravedad de los hechos que determinaron

la declaración del estado de conmoción interior y, más aún, con él se corrige una desproporcionalidad presentada entre la amplitud de la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados y el incremento sistemático de las conductas delictivas más gravosas para la sociedad y el Estado.

A continuación examina la validez de cada una de las disposiciones del decreto que se revisa.

En relación con el Art. 1º, que determina la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados, expresa:

“De esta manera, la norma en revisión, acogiendo la necesidad planteada de depurar y concentrar las conductas delictivas en un grupo que por la materia y los efectos tuvieran conexión, a fin de contrarrestar aquellos delitos de mayor impacto y peligrosidad, definió con un criterio más preciso y técnico la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados. Así, se excluyeron aquellas conductas que no tenían relación temática con la naturaleza de la Justicia Penal Especializada y se incluyeron otras que sí la tenían.

“En efecto, se retiraron conductas como el secuestro simple, el secuestro simple agravado, la extorsión en mínimas cuantías, el concierto para delinquir sin fines específicos, la omisión de denuncia de particular y la modalidad culposa de la fuga de presos. También se precisó la competencia para determinados delitos en razón de la cuantía, tales como la extorsión, el lavado de activos, el testaferrato y el enriquecimiento ilícito de particulares. Finalmente, se incluyeron aquellas conductas delictivas relacionadas por el Derecho Internacional Humanitario”.

Señala que dicha disposición no conculca precepto alguno de la Constitución Política.

En lo concerniente al Art. 2º del decreto en revisión, sobre traslado de competencia, manifiesta que se trata de una medida normal y necesaria en los casos de cambios legislativos, que no contraría el ordenamiento superior.

Por último, con referencia al Art. 3º de dicho decreto, sobre suspensión de leyes incompatibles, sostiene que el Art. 213, inciso 3º, de la Constitución autoriza dicho mandato.

2. Intervención del ciudadano Javier Alejandro Acevedo

Por medio de escrito presentado personalmente el 7 de Octubre de 2002 (Fls. 46-65) el ciudadano Javier Alejandro Acevedo solicita a la Corte que declare inconstitucional la totalidad del Decreto 2001 de 2002 y subsidiariamente los numerales 5, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 26 y 30 del Art. 1º del mismo decreto.

Dicho escrito está firmado por otras dos personas que no hicieron la presentación personal legalmente requerida, por lo cual no fue posible determinar su identidad ni su calidad de ciudadanos en ejercicio, para efectos de las disposiciones contenidas en los Arts. 242, Num. 1, de la Constitución y 37 del Decreto 2067 de 1991, por lo cual no son tenidas en cuenta.

El interviniente expresa que el decreto en revisión vulnera los Arts. 152 y 213 del estatuto superior, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Expone que de conformidad con la Ley 137 de 1994 las medidas adoptadas en los decretos legislativos deben estar directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos y que la multiplicación de la actividad de los grupos criminales, las confusiones y contradicciones hermenéuticas generadas por la actual definición de competencias y la falta de eficacia de los funcionarios estatales, que aduce el Gobierno Nacional como justificación de la expedición del Decreto 2001 de 2002, no pueden ser solucionadas mediante el cambio de competencias. Por tanto, no se cumple el principio de

finalidad establecido en el Art. 10 de dicha ley, pues debe formularse una política criminal de carácter estructural, en vez de medidas transitorias.

Expresa que con las medidas adoptadas no se cumple el principio de necesidad establecido en el Art. 11 de la Ley 137 de 1994, por tener la deficiente administración de justicia y el aumento de la criminalidad un carácter permanente, y no temporal, y requerir en consecuencia medidas también estables.

Sostiene que el decreto que se estudia desconoce el principio de motivación de incompatibilidad previsto en el Art. 12 de la citada ley, porque no precisa ni determina las normas que se suspenden por ser contrarias al mismo, continuando con una práctica de muchos años en el sentido de ordenar la suspensión genérica de las disposiciones vigentes.

Manifiesta que el decreto bajo examen no se ciñe a la exigencia del Art. 8° de la ley mencionada, en virtud de la cual los decretos de excepción deben señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales, de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias, en cuanto no existe un nexo de causalidad entre este decreto y el Decreto 1837 de 2002, que declaró el estado de conmoción interior, y en cuanto al hacer la enunciación de los delitos de lesa humanidad en los considerandos del primero introdujo en dicha categoría algunos tipos que no hacen parte de ella de conformidad con los tratados internacionales, en particular el Estatuto de Roma de 17 de Julio de 1998, que creó la Corte Penal Internacional, como son el hurto agravado, el lavado de activos, el testaferrato, el secuestro extorsivo, el enriquecimiento ilícito, el concierto para delinquir agravado, el entrenamiento para actividades ilícitas, la conservación de plantaciones y la existencia, construcción y utilización ilegal de pistas de aterrizaje.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto recibido el 23 de Octubre de 2002 (Fls. 109-121), el Procurador General de la Nación solicita que se declare exequible el Decreto Legislativo 2001 de 2002, con base en las siguientes consideraciones:

Expresa que según lo dispuesto en los Arts. 9 a 13 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, las facultades atribuidas al Gobierno Nacional durante los estados de excepción deben ejercerse con observancia de los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad.

Indica que a su turno, en el Art. 44 de la citada ley se establece que durante el estado de conmoción interior se podrán modificar las disposiciones de procedimiento penal siempre y cuando se trate de hechos punibles que guarden relación directa con las causas de la declaración de aquel o que con su modificación se pretenda impedir la extensión de sus efectos, y se respete lo dispuesto en materia de juzgamientos por los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Manifiesta que la modificación de la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados es necesaria para conjurar algunas de las causas que dieron origen a la declaración de conmoción interior, lo mismo que para impedir la extensión de sus efectos.

Expone que según las motivaciones del Decreto 1837 de 2002 la declaración del estado de conmoción interior obedeció, entre otras causas, a la necesidad de enfrentar las violaciones de los derechos humanos y de las reglas fundamentales del Derecho Internacional Humanitario, la actividad terrorista de grupos criminales que atacan la infraestructura de servicios esenciales y la comisión de delitos de lesa humanidad y que para combatir estos hechos el Gobierno

Nacional consideró indispensable establecer mecanismos jurídicos para operar eficazmente en contra de la delincuencia organizada.

Señala que estas motivaciones coinciden con las del decreto que se revisa.

Afirma que si bien la competencia asignada a los Jueces Penales del Circuito Especializados en el Art. 1° del Decreto 2001 de 2002 no difiere sustancialmente de la prevista en el Art. transitorio 5° del C.P.P. y en la Ley 733 de 2002, permite concentrar en éstos el conocimiento únicamente de aquellos delitos que están generando mayor lesión a bienes jurídicos, tales como la vida y la integridad personal, la libertad y autonomía personales y la seguridad ciudadana, entre otros.

Sostiene que dicha medida es necesaria para conjurar la crisis, dado que las normas que regulan situaciones similares en tiempos de normalidad no son suficientes para afrontar la situación anómala que generó la declaración de conmoción, pues, por una parte, el Art. 5° del C.P.P. y la Ley 733 de 2002 contemplan la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados para conocer de los delitos de lesa humanidad, lavado de activos, testaferrato y terrorismo en forma restringida al concierto para delinquir, lo cual representa un vacío que ha generado múltiples conflictos de competencia entre aquellos funcionarios y los Jueces Penales del Circuito, y, por otra parte, aunque no es significativo el número de procesos que con la expedición del decreto en revisión pasan a conocimiento de éstos últimos jueces, la modificación de la competencia permite a los primeros concentrar sus esfuerzos para lograr el castigo efectivo de los delitos de mayor impacto social.

Considera que la medida adoptada no desconoce el principio de proporcionalidad de que trata el Art. 13 de la Ley 137 de 1994, por ser razonable respecto de la gravedad de los hechos que motivaron la declaración de conmoción interior y por perseguir la ampliación del apoyo institucional a Fiscales y Jueces Especializados para combatir el crimen organizado.

Estima que entre las medidas adoptadas en el Decreto 2001 de 2002 y las causas invocadas para la declaración del estado de conmoción interior existe relación de conexidad, en cuanto el objetivo es fortalecer la justicia especializada para combatir los delitos más graves, cuya multiplicación fue una de las causas de aquella declaración. En esta forma se cumple lo preceptuado en los Arts. 214 de la Constitución y 10 de la Ley 137 de 1994.

Enuncia que la disposición contenida en el Art. 3 del Decreto en estudio cumple el requisito de motivación de incompatibilidad previsto en el Art. 12 de la Ley 137 de 1994, puesto que en las motivaciones se señala como justificación la existencia de confusiones y contradicciones de interpretación, que se eliminan con dicho decreto y en consecuencia se logra efectividad en la lucha contra los delitos más graves.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Corresponde a esta corporación ejercer el control de constitucionalidad del decreto enviado para revisión, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 241, Num. 7, de la Constitución Política.

2. Revisión de los requisitos formales del Decreto 2001 de 2002

El decreto 2001 de 2002 fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confieren el artículo 213 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto No. 1837 de 11 de Agosto de 2002, mediante el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, y que fue declarado exequible por esta corporación en virtud de la Sentencia C-802 de 2002.

El ordenamiento que se revisa cumple las exigencias formales establecidas en el artículo 213 de la Constitución y la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, puesto que se encuentra firmado por el Presidente de la República y todos los ministros del Despacho, cuyo número es de dieciséis (16), está motivado y se expidió dentro del término de noventa (90) días calendario fijado en el Art. 1º del citado Decreto 1837 de 2002, contados a partir de la vigencia del mismo.

No hay entonces reparo de constitucionalidad por este aspecto.

3. El Estado de Conmoción Interior y sus límites.

Tal como se afirmó en las sentencias C-802 de 2 de octubre de 2002 y C-1024 de 26 de noviembre del mismo año, el estado de conmoción interior no es una institución para investir de atribuciones omnímodas e ilimitadas al Presidente de la República. Es este un instrumento de carácter jurídico excepcional, extraordinario, pero sometido a la Constitución, a las leyes vigentes no suspendidas por incompatibilidad con él y a los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos que obligan a Colombia. Es pues, un mecanismo con el cual el Estado da respuesta a situaciones extraordinarias cuando el orden público se encuentra gravemente perturbado y no es posible restaurarlo con el ejercicio de las atribuciones ordinarias de policía, conforme lo señala expresamente el artículo 213 de la Carta.

Esas atribuciones excepcionales que se le confieren al Presidente de la República en virtud de la declaración del estado de conmoción interior, lo autorizan a adoptar, mediante decreto legislativo, medidas específicas, concretas y transitorias, encaminadas a remover las causas que originaron la declaración de conmoción interior e impedir la extensión de sus efectos para restablecer el orden público turbado, en todo o en parte del territorio nacional.

En ese orden de ideas, y de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 213 y 214 de la Constitución Política, el uso de las facultades de que se inviste al Gobierno Nacional con la declaración de la conmoción interior, ha de sujetarse a los preceptos establecidos por la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción. Así, conforme a su artículo 9 dichas facultades sólo pueden ser utilizadas cuando su cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de la incompatibilidad, y se den las demás condiciones y requisitos establecidos en la Constitución y en la ley para el estado de conmoción interior, principios estos que define y concreta la misma ley estatutaria citada, en los artículos 10, 11, 12 y 13.

4. Análisis material del Decreto Legislativo 2001 de 9 de septiembre de 2002.

4.1. Síntesis comparativa entre el artículo 5 transitorio del Código de Procedimiento Penal y la Ley 733 de 2002 y el Decreto Legislativo 2001 de 2002.

Para facilitar la comprensión de las modificaciones introducidas transitoriamente por el decreto objeto de control a la legislación precedente, ellas se relacionan en siguiente cuadro comparativo:

Competencia anterior de los jueces penales del circuito especializados, en primera instancia (Arts. 5° Transitorio C.P.P. y 14 Ley 733/02)	Competencia de los jueces penales del circuito especializados, en primera instancia, establecida por el Art. 1° Decreto Legislativo 2001/02
<p>1. Del delito de tortura (C.P., art. 178)</p> <p>2. Del delito de homicidio agravado según el numeral 8°, 9° y 10 del artículo 104 del Código Penal.</p> <p>3. De las lesiones personales con fines terroristas (art. 111 conforme a las causales 8ª, 9ª y 10ª del art. 104 del C.P.).</p> <p>4. Del delito de secuestro extorsivo (C.P., art. 168) o agravado en virtud de los numerales 6°, 9° y 11 del artículo 170 del Código Penal y apoderamiento de aeronaves, naves o medios de transporte colectivo (C.P., art. 173).</p> <p>5. De los delitos de fabricación y tráfico de municiones o explosivos (C.P., art. 365); fabricación y tráfico de armas de fuego y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas (C.P., art. 366).</p>	<p>Tortura (Num. 8)</p> <p>Homicidio agravado según los Nums. 8, 9 y 10 del Art. 104 del Código Penal (con fines terroristas o en desarrollo de actividades terroristas; en persona internacionalmente protegida diferente a las contempladas en el Título II del Libro 2° del Código Penal y agentes diplomáticos, de conformidad con los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia; si se comete en persona que sea o haya sido servidor público, periodista, juez de paz, dirigente sindical, político o religioso en razón de ello) (Num. 2)</p> <p>Lesiones personales agravadas según los Nums. 8, 9 y 10 del Art. 104 del Código Penal (Num. 3)</p> <p>Secuestro extorsivo o agravado según los Nums. 6, 7, 11 y 16 del Art. 170 del Código Penal (cuando se cometa con fines terroristas; cuando se obtenga la utilidad, provecho o la finalidad perseguida por los autores o partícipes; en persona internacionalmente protegida diferente a las señaladas en el Título II del Libro 2° del Código Penal y agentes diplomáticos, de conformidad con los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia) (El Num. 16 del Art. 170 del Código Penal no existe) (Num. 5) Apoderamiento de aeronaves, naves o medios de transporte colectivo (Num. 7)</p> <p>Los delitos señalados en el Art. 365 del Código Penal, salvo que se trata del porte o conservación de armas de fuego y municiones (Num. 23) Los delitos señalados en el Art. 366 del Código Penal, salvo que se trata del porte o conservación de armas o municiones de uso privativo de las fuerzas armadas (Num. 24)</p>

<p>6. De los delitos de entrenamiento para actividades ilícitas (C.P., art. 341 y 342), de terrorismo (C.P., arts. 343 y 344), de administración de recursos relacionados con actividades terroristas (C.P., art. 345), de la instigación a delinquir con fines terroristas (art. 348, inc. 2º), del empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos con fines terroristas (art. 359 inc. segundo), de la corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico con fines terroristas (art. 372 inc. 4º), y del constreñimiento ilegal con fines terroristas (art. 185, num. 1º).</p>	<p>Entrenamiento para actividades ilícitas (Num. 18) Terrorismo (Num. 19) Administración de recursos relacionados con actividades terroristas (Num. 20) Instigación a delinquir con fines terroristas para los casos previstos en el inciso 2 del Art. 348 del Código Penal (cuando la conducta se realiza para cometer delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, secuestro extorsivo, tortura, traslado forzoso de población u homicidio o con fines terroristas) (Num. 21) Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos con fines terroristas (Num. 22) Corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico con fines terroristas (Num. 25) Constreñimiento para delinquir agravado según el Num. 1 del Art. 185 del Código Penal (cuando la conducta tenga como finalidad obtener el ingreso de personas a grupos terroristas, grupos de sicarios, escuadrones de la muerte o grupos de justicia privada) (Num. 11)</p>
<p>7. Del concierto para cometer delitos de terrorismo, narcotráfico, secuestro extorsivo, extorsión o para conformar escuadrones de la muerte, grupos de justicia privada o bandas de sicarios, lavado de activos u omisión de control (C.P., art. 340), testaferrato (C.P., art. 326); extorsión en cuantía superior a 150 salarios mínimos mensuales.</p>	<p>Concierto para delinquir agravado según el inciso 2 del Art. 340 del Código Penal (para cometer delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, terrorismo, narcotráfico, secuestro extorsivo, extorsión o para organizar, promover, armar o financiar grupos armados al margen de la ley) (Num. 17) Testaferrato, cuya cuantía sea o exceda de 100 salarios mínimos legales mensuales (Num. 15) Extorsión en cuantía superior a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes (Num. 13)</p>
<p>8. De los delitos señalados en el artículo 375 del Código Penal, cuando la cantidad de plantas exceda de ocho mil (8.000) unidades o la de semillas sobrepase los diez mil (10.000) gramos.</p>	<p>Conservación o financiación de plantaciones cuando la cantidad de plantas exceda de 8.000 unidades o la de semillas sobrepase los 10.000 gramos (Num. 26)</p>

Competencia anterior de los jueces penales del circuito especializados, en primera instancia (Arts. 5° Transitorio C.P.P. y 14 Ley 733/02)	Competencia de los jueces penales del circuito especializados, en primera instancia, establecida por el Art. 1° Decreto Legislativo 2001/02
9. De los delitos señalados en el artículo 376 del Código Penal, cuando la droga o sustancia exceda de mil (1.000) kilos si se trata de marihuana, cien (100) kilos si se trata de hachís, cinco (5) kilos si se trata de metacualona, cocaína o sustancias a base de ella o cantidades equivalentes si se encontraren en otro estado.	Los delitos señalados en el Art. 376 agravado según el Num. 3 del Art. 384 del Código Penal (cuando la cantidad incautada sea superior a 1000 kilos si se trata de marihuana; a 100 kilos si se trata de marihuana hachís, y a 5 kilos si se trata de cocaína o metacualona o 2 kilos si se trata de sustancia derivada de la amapola) (Num. 27)
10. De los procesos por delitos descritos en el artículo 377 del Código Penal cuando se trate de laboratorios o cuando la cantidad de droga almacenada, transportada, vendida o usada sea igual a las cantidades a que se refiere el numeral anterior.	Destinación ilícita de muebles o inmuebles cuando la cantidad de droga elaborada, almacenada o transportada, vendida o usada, sea igual a las cantidades a que se refiere el numeral anterior (Num. 28)
11. De los delitos descritos en el artículo 382 del Código Penal y de los que se deriven del cultivo, producción, procesamiento, conservación o venta de la heroína en cantidad igual o superior a doscientos cincuenta (250) gramos o de la amapola o su látex.	Los delitos señalados en el Art. 382 del Código Penal (tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos) cuando su cantidad supere los 100 kilos o los 100 litros en caso de ser líquidos (Num. 29)
12. Del delito contenido en el artículo 385 del Código Penal.	Existencia, construcción y utilización ilegal de pistas de aterrizaje (Num. 30)
13. Del hurto agravado según el artículo 241 numeral 14 del Código Penal.	Hurto agravado según el Num. 14 del Art. 241 del Código Penal (sobre petróleo o sus derivados cuando se sustraigan de un oleoducto, gasoducto, poliducto o fuentes inmediatas de abastecimiento) (Num. 12)
14. Lavado de activos (C.P., arts. 3 y 24) y enriquecimiento ilícito de particulares (C.P., art. 326) cuando el incremento patrimonial no justificado se derive en una u otra forma de las actividades delictivas a que se refiere el Art. 5° Transitorio del C.P.P., cuya cuantía sea o exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales.	Lavado de activos, cuya cuantía sea o exceda de 100 salarios mínimos legales mensuales (Num. 14) Enriquecimiento ilícito de particulares cuando el incremento patrimonial no justificado se derive en una u otra forma de las actividades delictivas a que se refiere el Art. 1° del Decreto Legislativo 2001/02, cuya cuantía sea o exceda de 100 salarios mínimos legales mensuales (Num. 16)

Competencia anterior de los jueces penales del circuito especializados, en primera instancia (Arts. 5° Transitorio C.P.P. y 14 Ley 733/02)	Competencia de los jueces penales del circuito especializados, en primera instancia, establecida por el Art. 1° Decreto Legislativo 2001/02
15. Secuestro simple	Genocidio (Num. 1) Los delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario (Num. 4)
16. Omisión de denuncia de particular	Desaparición forzada (Num. 6)
17. Modalidad culposa del favorecimiento de la fuga de presos	Desplazamiento forzado (Num. 9)
	Constreñimiento ilegal agravado según el Num. 1 del Art. 183 del Código Penal (cuando el propósito o fin perseguido por el agente sea de carácter terrorista) (Num. 10)

4.2. El debido proceso, la modificación de normas de procedimiento penal y el estado de conmoción interior.

4.2.1. Como es suficientemente conocido, una característica esencial del Estado de Derecho a partir de la revolución francesa de 1789, es el respeto al debido proceso para evitar la arbitrariedad del Estado con el justiciable. Es pues, una garantía de la libertad.

Así, resulta indispensable que el encargado de juzgar tenga la investidura de juez, autónomo e independiente y sometido sólo al imperio de la ley, lo que excluye ab initio que los jueces pertenezcan a la Rama Ejecutiva del poder público, postulado que resulta claramente establecido como una consecuencia obligada de la separación de las ramas del poder.

Pero no basta la investidura de juez para la existencia del debido proceso. Se requiere además que sea competente. Es decir, que en virtud de la ley y conforme a los factores por ella tenidos en cuenta para el efecto, se le haya asignado de manera general, impersonal y abstracta, el conocimiento de un asunto determinado para someterlo a su decisión mediante sentencia. De no ser así, existiría incertidumbre para el justiciable con respecto al derecho que le asiste a saber en caso de infracción al ordenamiento jurídico, quien puede juzgarlo.

Sin embargo, a los dos requisitos anteriores se hace indispensable que el juez preexista a los hechos que dan lugar al juzgamiento. Por ello, forma parte de la garantía del debido proceso que al procesado se le juzgue conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, lo cual dice relación no sólo con las de contenido material o sustantivo, sino también con respecto a las normas de carácter procesal, entre las cuales cobra singular importancia el conocimiento de cuál es el despacho judicial tanto de primera como de segunda instancia para conocer y decidir sobre el proceso respectivo.

Las formas procesales, esto es las atinentes al lugar, tiempo y modo del juzgamiento adquieren singular dimensión en relación con la libertad jurídica, pues ellas indican dónde se juzga, cuándo se juzga y cómo se juzga, lo que impide someter al justiciable al capricho o a la arbitrariedad.

Ello explica, que sea un juez de una determinada categoría quien conozca de un proceso determinado, pero impone entonces que entre los distintos despachos judiciales de ella

existentes en el país, exista uno identificable a quien en virtud de otros factores de competencia se le asigne un asunto determinado, ya por la naturaleza del asunto, por el domicilio, por el lugar de ocurrencia de los hechos, o en ocasiones por la cuantía. De igual modo, el justiciable no puede permanecer indefinidamente en la incertidumbre sobre si va a ser objeto de juzgamiento o no y, por ello, ha de llegar un momento preestablecido por la ley en que opere la prescripción o la caducidad para que de ahí en adelante la jurisdicción del Estado no pueda perseguirlo. Así mismo, el juez, aun siendo competente tiene limitada su actividad para tramitar y decidir el proceso por lo que señale expresamente el legislador. Dicho de otra manera, el proceso se somete al procedimiento que el legislador instituya para el efecto.

Por lo demás, esa ha sido la tradición jurídica en Colombia. Así, el artículo 43 de la Ley 153 de 1887, de manera que no deja duda alguna, establece que *“La ley preexistente prefiere a la ley ex -post-facto en materia penal”*; y por ello, agrega a continuación que *“nadie puede ser juzgado o penado sino por la ley que haya sido promulgada antes del hecho que da lugar al juicio”*, regla que resulta de imperativo cumplimiento y que constituye un pilar insustituible de la garantía para el procesado. El procedimiento penal no tiene como objeto el de castigar sino el de juzgar, criterio interpretativo éste, que es propio del Estado democrático.

4.2.2. Las normas propias del procedimiento penal corresponde entonces señalarlas al legislador, y en tal virtud es de su privativa competencia la expedición del código respectivo conforme lo dispuesto por el artículo 150, numeral 2, de la Carta, como ocurre con los demás códigos. No es ya admisible, a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, como si lo era durante la época en que rigió la Constitución anterior, que los códigos se expidan por el ejecutivo investido de facultades extraordinarias, pues ahora lo prohíbe el citado artículo 150 de la Constitución, en su numeral 10, inciso tercero.

4.2.3. No obstante, cuando la situación no es de normalidad sino de anormalidad, y ello se ha proclamado con la declaración del estado de conmoción interior, la Ley 137 de 1994 que regula los estados de excepción, autoriza de manera expresa en su artículo 44, que mediante decreto legislativo puedan ser objeto de modificación *“las disposiciones de procedimiento penal”*, sometida esa facultad a los requisitos señalados en esa disposición. Esto es, que se trate de la regulación de *“hechos punibles que guarden relación directa con las causas que originaron la declaración del estado de conmoción interior o pretendan impedir la extensión de sus efectos”*; que se respete *“lo dispuesto en materia de juzgamientos por los tratados internacionales ratificados por Colombia”*; que se garanticen *“los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política, así como la vigencia del artículo 228 de la Carta”*; y, que *“no se supriman ni modifiquen los organismos básicas de acusación y juzgamiento”*.

De esta suerte, aun en los estados de excepción rige el principio de legalidad del proceso y por disposición expresa de la Constitución y de la ley estatutaria, el ejecutivo encuentra limitada su actividad para la expedición de decretos legislativos que modifiquen las normas procesales penales, como acaba de advertirse.

5. Análisis del contenido material del Decreto Legislativo 2001 de 9 de septiembre de 2002.

5.1. Análisis de constitucionalidad del artículo 1 del Decreto Legislativo 2001 de 9 de septiembre de 2002.

Visto ya el contenido del decreto legislativo objeto de control, como aparece en el cuadro comparativo de sus normas con el artículo 5 transitorio del Código de Procedimiento Penal y el artículo 14 de la Ley 733 de 2002, se encuentra por la Corte que, conforme al artículo 1 del decreto objeto de control constitucional, a los Jueces Penales del Circuito Especializado se les asigna competencia para conocer en primera instancia de los delitos de genocidio, los cometidos contra

personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y el constreñimiento ilegal agravado, cuando el propósito o fin perseguido por el agente sea de carácter terrorista (artículo 183, numeral 1° del Código Penal), delitos estos últimos cuyo conocimiento correspondía a los Jueces Penales del Circuito de acuerdo con el artículo 77, numeral 1°, literal b), del Código de Procedimiento Penal.

Conforme a lo expuesto, las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo 2001 de 9 de septiembre de 2002, por su artículo 1 a la legislación preexistente, sólo se encuentran conformes a la Constitución y a la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción si se respeta el debido proceso. Por ello, la primera observación que surge es que de acuerdo con el artículo 44 de la Ley 137 de 1994 el Presidente de la República se encuentra facultado para su expedición, con sujeción a lo allí establecido. En este caso, se encuentra por la Corte que declarada la conmoción interior uno de los instrumentos jurídicos al alcance del ejecutivo para conjurar los hechos causantes de la perturbación del orden público y procurar su restablecimiento, es el abreviar los procedimientos, lo que ahora ocurre, por cuanto son especiales y más breves en sus distintas etapas, los procedimientos a que se someten los justiciables por delitos que se les imputan cuando de ellos conocen los Jueces Penales de Circuito Especializados y no los Jueces Penales del Circuito.

No obstante, es claro que para respetar el principio de legalidad y el debido proceso judicial, los delitos cuyo conocimiento se adscribe a los Jueces Penales del Circuito Especializados, no pueden ser conductas punibles cometidas con anterioridad a la vigencia del decreto objeto de control. De lo contrario, sería ostensible el quebranto de la garantía constitucional en virtud de la cual “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa”, y “ante juez competente”. Es decir, quienes incurrieron en hechos presuntamente delictivos con anterioridad a la expedición del decreto legislativo aludido, tenían entonces en virtud de la ley un juez competente para adelantar su juzgamiento, y resulta inaceptable desde el punto de vista constitucional expresamente establecido en el artículo 29 de la Carta, desconocerles ese juez para que conozca del respectivo proceso un juez distinto, que hasta entonces carecía de dicha competencia en el caso concreto. No puede en esta hipótesis tener efecto retroactivo ese decreto para disminuir, además los términos y variar las formas del procedimiento para juzgar a los imputados de delitos relacionados con la perturbación del orden público.

No sucede lo mismo con las conductas delictivas cometidas a partir de la vigencia del decreto que ahora se analiza. En esta hipótesis, la situación cambia. Cuando se comete el hecho el juez preexistente será el señalado por el artículo 1 de decreto legislativo objeto de control. Y, siendo ello así, ninguna garantía constitucional se quebranta pues, además, el juzgamiento se hará conforme a las normas de procedimiento que corresponden a aquellos procesos que adelantan los Jueces Penales del Circuito Especializados, las cuales también resultan preexistentes.

5.2 Análisis de constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 2001 de 9 de septiembre de 2002.

El artículo 2 del decreto objeto de control, establece que los Jueces Penales del Circuito y los fiscales delegados ante estos, pasarán a conocer “de inmediato y en el estado en que se encuentren los procesos que conocían los Jueces Penales del Circuito Especializado”, conforme a las nuevas normas de competencia señaladas en el decreto; y agrega que, “los términos que se encuentren en trámite al entrar en vigencia”, habrán de cumplirse “conforme a las normas con las cuales se iniciaron”.

Podría entenderse la norma que ahora se analiza como un simple traslado de competencia, pero conservando ante los Jueces Penales del Circuito el procedimiento que se surte por disposición legal ante los Jueces Penales del Circuito Especializados. No obstante, ello no es así. En efecto, conforme a la Constitución, que está presidida en materia penal por un criterio garantista y por el principio de favorabilidad, no resulta contrario a la Carta que un proceso tramitado con términos más breves y con un procedimiento especial, sea sustituido por el procedimiento común u ordinario, adelantado con términos más amplios, lo que lleva a la Corte a declarar en este caso la constitucionalidad de la norma bajo estudio. No se trata de un simple traslado de competencia, como aparece en el epígrafe de este artículo, sino que además, si de esos delitos conocen ahora los Jueces Penales del Circuito habrán de hacerlo con el procedimiento propio de los asuntos que a ellos se les asignan por la ley, y no con el procedimiento que a los Jueces Penales Especializados se les fija por ella.

5.3. Análisis de constitucionalidad del artículo 3 del Decreto Legislativo 2001 de 9 de septiembre de 2002.

La norma acabada de mencionar suspende durante la vigencia del decreto del cual forma parte “los artículos 5 transitorio de la Ley 600 de 2002 y 14 de la Ley 733 de 2002”, en cuanto sean incompatibles con los artículos 1 y 2 del decreto.

Es claro para la Corte que siendo el ámbito de aplicación de los artículos 1 y 2 del decreto objeto de control el de regir respecto de hechos delictuosos atentatorios del orden público que se encuentra perturbado y sólo durante la vigencia del mismo dada su naturaleza eminentemente temporal por tratarse de un decreto legislativo dictado durante la conmoción interior, resulta acorde con la Carta lo dispuesto en el artículo 3 que ahora se analiza.

VI.DECISION

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

RESUELVE :

Primero: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1 del Decreto Legislativo No. 2001 expedido el 9 de Septiembre de 2002, “*por el cual se modifica la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados*”, en el entendido que las nuevas competencias conferidas a los Jueces Penales del Circuito Especializados, dado el carácter más gravoso de su procedimiento, sólo son aplicables a los delitos cometidos a partir de la vigencia de ese decreto, y no a las conductas punibles realizadas con anterioridad a ella, las que seguirán siendo conocidas por los Jueces Penales del Circuito.

Segundo: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2 del Decreto Legislativo No. 2001 de 9 de septiembre de 2002, en el entendido que los Jueces Penales del Circuito para los procesos de los que conocerán de inmediato y en el estado en que se encuentren, y que antes eran de conocimiento de los Jueces Penales del Circuito Especializados, aplicarán el procedimiento señalado por la ley para los delitos de conocimiento de aquellos.

Tercero: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3 del Decreto Legislativo No. 2001 de 9 de septiembre de 2002.

Notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

LUISEDUARDOMONTEALEGRELYNETT

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA,
Magistrado
(con salvamento de voto)
ALFREDO BELTRÁN SIERRA,
Magistrado
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA,
Magistrado
JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO,
Magistrado
RODRIGO ESCOBAR GIL,
Magistrado
MARCO GERARDO MONROY CABRA,
Magistrado
(con salvamento parcial de voto)
ALVARO TAFUR GALVIS,
Magistrado
CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ,
Magistrada
MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ,
Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-1064/02

JUEZ NATURAL-Importancia (Salvamento de voto)

JUEZ NATURAL ORDINARIO (Salvamento de voto)

JUEZ NATURAL EN EL ESTADO DE CONMOCION INTERIOR (Salvamento de voto)

JUEZ NATURAL ORDINARIO-Garantía de derechos, valores y libertades (Salvamento de voto)

JUEZ NATURAL ORDINARIO Y JUEZ ESPECIAL Y EXTRAORDINARIO-Distinción (Salvamento de voto)

JURISDICCION-Definición (Salvamento de voto)

JURISDICCION-Ejercicio (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DEL JUEZ NATURAL-Elemento esencial del debido proceso (Salvamento de voto)

JUEZ NATURAL EN MATERIA PENAL-Significado e implicaciones (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DEL JUEZ NATURAL EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD (Salvamento de voto)

JUEZ NATURAL-Normas de competencia deben tener categoría de ley (Salvamento de voto)

JUEZ NATURAL-Predeterminación por ley (Salvamento de voto)

CONMOCION INTERIOR-Hechos no son sobrevinientes (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corporación, me permito explicar las razones por la cual salvo el voto en todo lo que la mayoría de la Corte consideró exequible y que a mi juicio era completamente inconstitucional.

Muchas de las instituciones del estado liberal nacido como consecuencia de las revoluciones burguesas (francesa, americana, inglesa) no pueden entenderse sino como una reacción, contra el antiguo régimen y contra los abusos de la monarquía o del rey. En el antiguo régimen, la justicia no era sólo del rey sino que además el rey intervenía en el señalamiento del juez lo que permitía que cuando el rey quería favorecer a un amigo le asignaba un cierto juez y cuando quería perjudicar a un enemigo, lo sustrata del juez y le asignaba otro diverso.

Como reacción a esa práctica inveterada del rey, fue que surgió el concepto del juez natural ordinario, que buscaba proteger a los ciudadanos y además que los juzgasen sus iguales.

La primera ley que positivizó el principio del juez natural fue la ley de la revolución francesa sobre el ordenamiento judicial del 16-24 de agosto de 1790 (art. 17) según la cual el orden constitucional de la jurisdicción no puede ser variado, ni los justiciables distraídos de sus jueces naturales por alguna comisión, ni por otras atribuciones o evocaciones.

Este mismo principio del juez natural se plasmó en el artículo 4 del capítulo 5 dedicado al poder judicial en la Constitución Francesa de 1791, que como sabemos es la primera Constitución del periodo revolucionario. La distracción del ciudadano de su juez natural podía realizarse, por tres vías: De comisión, de atribución y de evocación. Al oponerse a estos poderes, los revolucionarios franceses buscaban excluir el poder de establecer ex novo (ex post facto) un juez extraordinario creado para juzgar ciertos hechos o personas, después de cometido el hecho. Al prohibir los poderes de atribución, los revolucionarios querían prohibir la constitución de jueces especiales creados para conocer de una generalidad de controversias referidas a cierta materia las cuales debían caer en la competencia de la autoridad judicial ordinaria. Aclaremos inmediatamente que un juez es especial cuando la composición del tribunal o la designación del juez es diferente a la del juez ordinario y segundo cuando el procedimiento que aplica ese juez es diverso del que aplica el juez ordinario.

El poder de evocación consistía en el traslado de un justiciable del juez competente a otro que no lo era al verificarse el hecho que se juzgaba, aunque este segundo juez hiciera parte del orden judicial ordinario. Este fenómeno apunta a que una persona comienza siendo juzgada por su juez natural ordinario y estando el proceso en curso se le asigna la competencia a otro juez que no era el competente al momento de producirse el hecho.

Para definirlo con exactitud el principio del juez natural, debemos denominarlo juez natural u ordinario, por oposición al juez especial y al juez exposfacto.

El concepto de juez natural ordinario prohíbe modificar, aun por medio de la ley la competencia del juez competente preconstituido a otro juez también preconstituido (y aunque sea otro juez ordinario, pero incompetente al momento de la comisión del hecho que se juzga).

La Constitución es norma de superior jerarquía a toda ley, incluida la ley estatutaria. Esta ley fue sometida al control de constitucionalidad y declarada inexecutable en algunos de sus aspectos. ¿Agregó el fallo de constitucionalidad algo a las normas de la ley estatutaria?, la respuesta es no, ya que la ley viene con una presunción de constitucionalidad, de tal manera que el fallo que encuentra ajustada una norma a la Constitución, no le agrega o adiciona nada a la norma ya existente (cosa distinta es el fallo de inexecutableidad, que le quita validez y saca del orden jurídico a la norma preexistente). En síntesis, las normas de la ley estatutaria que fueron encontradas ajustadas a la Constitución no cambiaron de naturaleza por el fallo de inexecutableidad. ¿Cambiaron su nivel jerárquico? Tampoco cambiaron su jerarquía normativa y siguen siendo normas inferiores a la Constitución (y a todo el bloque de constitucionalidad). Me pregunto entonces, qué pasa si dos normas igualmente válidas y de distinta jerarquía normativa chocan entre sí, esto es lo que se denomina autonomías jurídicas; y la manera de resolverlas de conformidad con la filosofía del derecho, es aplicando la norma de superior jerarquía y dejando de aplicar la norma de inferior jerarquía. En el caso concreto que nos ocupa, se deben aplicar las normas constitucionales (o bloque de constitucionalidad) y dejar de aplicar la norma de la ley estatutaria que se oponga a la Constitución.

Juez natural y ley estatutaria.

La recta interpretación del juez natural en el estado de conmoción interior.

Es necesario hacer una interpretación sistemática de la ley estatutaria y para ello mirar en conjunto varios artículos de esa ley. El artículo 44 de la ley estatutaria establece en el literal c) que quedan a salvo los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política; a su vez el artículo 5° en su inciso final de manera expresa, salvaguarda los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución y el artículo 4 al referirse a los derechos intangibles (o sea aquellos derechos que no pueden ser tocados por el Gobierno durante el estado de excepción), deja a salvo el principio de legalidad, así como las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. Como se puede observar la propia ley estatutaria coloca como derecho intangible el principio de legalidad y los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución. Ambos principios de legalidad y el debido proceso, están ligados indisolublemente al concepto de juez natural ya que el juez natural hace parte del debido proceso y debe ser fijado antes de que se cometa el hecho por el legislador ordinario.

El concepto de juez ordinario natural busca proteger el mismo tiempo una pluralidad de valores; dentro de esos valores están: La imparcialidad del juez; la independencia del juez; el principio de legalidad; el debido proceso, y todas ellas apuntan a proteger la libertad de los ciudadanos. El concepto de juez natural ha evolucionado en el sentido de garantizar la determinación del juez (antes de que cometa el hecho), no sólo en abstracto, sino también en concreto, de tal manera que la garantía cobija no sólo la determinación del órgano que juzga sino que además la composición del órgano que juzga; con el fin de que la determinación del juez en concreto se haga por el legislador y además con reglas objetivas que eviten que se designen jueces a dedo.

El principio del juez natural es una garantía de la libertad de los ciudadanos. Con fundamento en tal principio, ninguna persona puede ser juzgada si no es por el juez preconstituido por la ley, esto es, el juez establecido con anterioridad a aquel particular juzgamiento y, lógicamente, se requiere que ese juez sea competente para juzgar ese hecho, competencia que le ha sido dada por una ley anterior al juicio mismo.

El principio del juez natural, entendido como norma sustancial, implica no sólo la preconstitución del órgano competente para juzgar sino también la preconstitución de su composición. Por esta razón, en ciertos sistemas jurídicos, como el alemán, la garantía del juez natural cobija también la determinación previa del procedimiento interno con que se juzga; por ejemplo, que esté establecido claramente cómo se hace el reparto a los diversos jueces o el reparto interno de los tribunales; cómo se determina en estos últimos el orden del día de los casos que van a ser fallados, etc.

El concepto de juez natural ordinario hay que distinguirlo del de juez especial y del de juez extraordinario.

El primero de ellos hace referencia a los jueces denominados «ordinarios»; en cambio el concepto de juez especial es propio de ciertos órganos jurisdiccionales como por ejemplo la justicia contenciosa administrativa o el juez penal militar. El concepto de juez extraordinario apunta a la existencia de jueces ad hoc, es decir, órganos jurisdiccionales creados para juzgar una determinada controversia con posterioridad al surgimiento de ésta o la ocurrencia de los hechos. Debe advertirse que los jueces extraordinarios están proscritos en nuestro sistema constitucional.

Como los jueces extraordinarios están proscritos de tal manera, que no me pueden crear un juez ad hoc para que me juzgue después de cometido el delito y el principio del juez natural exige que antes de que se me juzgue yo conozca el juez que me va a juzgar, surge el interrogante de ¿si después de que me comienza a juzgar por mi juez natural, me pueden variar de juez, para que me continúe juzgando otro juez distinto? y ¿lo que es más importante si con la variación no me están creando un nuevo juez y sustrayéndome de mi juez natural?.

Si la competencia, por ejemplo es del juez de circuito y existen varios jueces del circuito, la asignación en concreto a uno de ellos, debe hacerse por el procedimiento más objetivo; como puede ser la suerte. Si existen varios fiscales dentro de una unidad investigativa, la asignación a uno de ellos debe hacerse de la forma más imparcial, evitando que el jefe de la unidad, asigne de manera subjetiva a uno de los integrantes o reasigne lo ya asignado de manera caprichosa, pues todas estas prácticas como las que existen en la Fiscalía General de la Nación atentan contra el principio del juez natural ordinario. Solo cuando existen criterios objetivos y predeterminados, formulados de manera clara y que permitan la posterior verificación de su cumplimiento es que se está respetando en concreto el principio del juez natural ordinario. La existencia de un pluralismo jurídico es ideológico al interior de la rama judicial impone criterios de asignación automática de los procesos, precisamente para evitar la sospecha que la asignación del asunto a uno u otro juez sea hecho discrecionalmente por el jefe del órgano (Fiscalía, Unidad de la Fiscalía, Tribunal, etc.), con el fin de favorecer a un amigo, o perjudicar a un enemigo, como en el antiguo régimen lo hacia el rey.

La vulneración del derecho constitucional fundamental al debido proceso

La jurisdicción es una institución jurídica que ocupa un lugar preponderante en el Estado democrático y que consiste en la potestad del mismo para administrar justicia, con carácter único e indivisible, en los diversos campos a que da lugar la actividad social.

El ejercicio concreto de la jurisdicción se logra mediante la asignación de competencias, por diversos factores, a los funcionarios encargados de administrar justicia.

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 29 de la Constitución, “[n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...)”.

Esta disposición consagra el principio del juez natural, elemento esencial del derecho al debido proceso, que se entiende como el señalamiento del funcionario judicial competente para conocer de un determinado asunto y proferir la decisión correspondiente, por la Constitución misma o por disposiciones legales preexistentes a la ocurrencia de los hechos, y que persigue la independencia y la imparcialidad del juez.

El principio del juez natural tiene un especial significado en materia penal e implica: i) por una parte, el señalamiento previo del juez en disposiciones jurídicas de carácter general, impersonal y abstracto, lo cual excluye en forma evidente la constitución de jueces ad-hoc, creados con carácter particular y con posterioridad a la ocurrencia de los hechos, y, ii) por otra parte, la imposibilidad de modificar el juez del proceso después de la iniciación de éste, por cuanto, con base en las reglas de la Lógica Jurídica, al hacerse dicha modificación el nuevo juez asignado no sería preexistente a la ocurrencia de los hechos.

Este es el alcance pleno, y no restringido, de dicho principio, que con un criterio racional puede deducirse del Art. 29 superior, por lo cual no es aceptable la interpretación según la cual el mismo sólo comprende el primer aspecto, y no el segundo.

El citado alcance pleno del principio del juez natural que, como se anotó, se infiere del Art. 29 de la Constitución, forma parte en forma expresa, por otra vía, del ordenamiento constitucional colombiano, en virtud de la institución del “bloque de constitucionalidad”, con fundamento en lo preceptuado en el Art. 93 de la Constitución, según el cual *“los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”*.

Acerca de esta figura la Corte ha expresado:

“Ahora bien, el artículo 93 de la Carta establece la prevalencia en el orden interno de ciertos contenidos de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia. Esta Corte ha precisado que para que opere la prevalencia de tales tratados en el orden interno, «es necesario que se den los dos supuestos a la vez, de una parte, el reconocimiento de un derecho humano, y de la otra que sea de aquellos cuya limitación se prohíba durante los estados de excepción»¹(...).

“(...)

“Como vemos, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu.”²

En efecto, según lo estatuido en el Art. 8º, sobre garantías judiciales, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica, en Noviembre de 1969, ratificada por Colombia el 31 de Julio de 1973, cuya vigencia general comenzó el 18 de Julio de 1978, *“toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*. (Las subrayas no forman parte del texto original)

De otro lado, la misma convención establece en su artículo 29 que ninguna disposición de la misma puede ser interpretada en el sentido de *“excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”*.

Por su parte, la Declaración citada contempla en su Art. XXVI que *“toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le impongan penas crueles, infamantes o inusitadas”*. (Las subrayas no forman parte del texto original)

El derecho al debido proceso consagrado en estas disposiciones es sin duda alguna un derecho humano y, más aún, un derecho fundamental, y el Art. 27, Num. 2, de la misma convención señalada prohíbe su limitación en los estados de excepción, al disponer que:

¹ Sentencia C-295/93 M.P. Carlos Gaviria Díaz

“2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.” (Las subrayas no forman parte del texto original)

En esta forma se cumplen los dos requisitos concurrentes establecidos en el Art. 93 superior para que las disposiciones del Derecho Internacional se integren al ordenamiento constitucional colombiano y, en consecuencia, las normas transcritas sobre garantías procesales y, concretamente, sobre el derecho fundamental al debido proceso, forman parte de aquel, como ya lo manifestó la Corte recientemente en los siguientes términos:

“En la misma Opinión Consultiva afirmó que la relación existente entre el debido proceso del artículo 8° y las garantías judiciales indispensables es de necesidad específica, en la medida en que respecto de estas garantías es indispensable que se preserve de manera integral el debido proceso” (se refiere a la Opinión Consultiva OC-9/87, de 6 de Octubre, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos):

“8.1.1.2. debido proceso legal en estado emergencia

29. El concepto de debido proceso legal recogido por el artículo 8 de la Convención debe entenderse como aplicable, en lo esencial, a todas las garantías judiciales referidas en la Convención Americana, aun bajo el régimen de suspensión regulado por el artículo 27 de la misma.

30. Relacionado el artículo 8 con los artículos 7.6, 25 y 27.2 de la Convención, se concluye que los principios del debido proceso legal no pueden suspenderse con motivo de las situaciones de excepción en cuanto constituyen condiciones necesarias para que los instrumentos procesales, regulados por la Convención, puedan considerarse como garantías judiciales. Esta conclusión es aún más evidente respecto del hábeas corpus y del amparo, a los que la Corte se referirá en seguida y que tienen el carácter de indispensables para tutelar los derechos humanos que no pueden ser objeto de suspensión.”⁴

“De la opinión consultiva transcrita en sus apartes pertinentes se desprende que las garantías judiciales no susceptibles de suspensión, según lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Convención, son aquellas a las que ésta se refiere expresamente en los artículos 7.6 (habeas corpus) y 25.1 (amparo), consideradas dentro del marco de los principios del artículo 8° de la misma Convención, el cual consagra, según la Corte Interamericana, el debido proceso legal que no puede suspenderse bajo ninguna circunstancia durante los estados de excepción.

² Sentencia C-177 de 2001. M.P. Fabio Morón Díaz

³ Ver A.V. Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa a la Sentencia C- 774-2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil

⁴ Corte I.D.H., *Garantías judiciales en estados de emergencia* (Arts. 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), *Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párrs. 29-30.*

“Es decir que el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 8° de la Convención, al no poder ser suspendido durante los estados de excepción y al tratarse de una norma de derechos humanos contenida en un tratado ratificado por Colombia, hace parte del bloque de constitucionalidad y debe ser tomado en cuenta por esta Corporación para el análisis de constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

“Igual consideración cabe respecto del artículo XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en cuanto su contenido se refiere a elementos esenciales del debido proceso, que como acaba de señalarse debe ser respetado en toda circunstancia en el ordenamiento jurídico colombiano. (Estas subrayas no forman parte del texto original)

“Ahora bien, las disposiciones anteriores deben interpretarse teniendo en cuenta tanto la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como su concordancia con el artículo 29 de la Constitución que consagra en nuestro ordenamiento jurídico la garantía del debido proceso.

“En este sentido, la Corte considera necesario señalar que de la opinión consultiva reseñada se desprende que dentro de los medios judiciales idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho artículo (27.2 de la Convención) se exige concretamente, y sin que tal exigencia pueda desconocerse durante los estados de excepción, la intervención de un órgano judicial independiente e imparcial, como componente básico del debido proceso.

“Es decir que para el caso que ocupa la atención de esta Corte, de la interpretación que hace la Corte Interamericana del artículo 8° de la Convención, se desprende la obligación de garantizar, como uno de los componentes sustanciales del debido proceso, la intervención de un órgano judicial independiente e imparcial (...)”⁵.

Es oportuno señalar que en el Estado colombiano el derecho al debido proceso, al igual que los demás derechos fundamentales, no pueden ser suspendidos en los Estados de Guerra Exterior o de Conmoción Interior, de conformidad con lo preceptuado en el Art. 214, Num. 2, superior, el cual prescribe que “[n]o podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales”.

De otro lado, haciendo salvedad obviamente de las disposiciones constitucionales, las normas que asignan competencia a los jueces en desarrollo del principio del juez natural deben tener la categoría de leyes en sentido estricto, y no pueden ser disposiciones de otra categoría, aunque materialmente tengan valor legal, como los decretos leyes o extraordinarios y los decretos legislativos, con fundamento en el principio de la división de las ramas del poder público (Art. 113 de la Constitución Política) y por radicar en el órgano legislativo la representación del pueblo como fuente exclusiva de la soberanía (Art. 3° ibidem).

En este sentido se orientó la voluntad del constituyente al establecer que corresponde al Congreso de la República expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones y que las facultades extraordinarias otorgadas por aquel al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley no pueden tener por objeto la expedición de códigos (Art. 150, Nums. 2 y 10 de la Constitución Política).

Como es lógico, en otros ordenamientos jurídicos se consagra el mismo principio del juez natural, como ocurre en el español, cuyo Tribunal Constitucional ha expresado:

⁵ Sentencia C-200 de 2002. M.P. Alvaro Tafur Galvis. Con aclaración de voto de Jaime Araujo Rentería.

*“El derecho constitucional al juez ordinario predeterminado por la Ley, consagrado en dicho artículo, exige, en primer término, que el órgano judicial haya sido creado previamente por la norma jurídica, que ésta le haya investido de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarle de órgano especial o excepcional”.*⁶

En dicho ordenamiento se aplica el criterio aquí señalado, de conformidad con el mismo Tribunal, que expuso:

“La referencia del art. 24.2 a la ley, coherente con lo también dispuesto en los arts. 53.1 y 86.1 de la Constitución, exige que el vehículo normativo para determinar cuál será el juez del caso, es la ley en sentido estricto, y no el Decreto-ley ni las disposiciones emanadas del ejecutivo (...)

(...)

*“La interpretación sistemática entre el art. 24.2 y el 117.3, ambos de la Constitución, pone de manifiesto que la garantía de la independencia e imparcialidad de los Jueces, “que constituye el interés directo protegido por el derecho al Juez ordinario predeterminado” (Sentencia 47/1983, de 31 de mayo, Sala Primera, BJC 26, pág. 708, fundamento jurídico 2 in fine) radica en la Ley. La generalidad de los criterios legales garantiza la inexistencia de Jueces ad hoc; la anterioridad de tales criterios respecto al planteamiento procesal del litigio garantiza que una vez determinado en concreto el Juez de un caso en virtud de la aplicación de los criterios competenciales contenidos en las Leyes, el Juez del caso no podrá ser desposeído de su conocimiento en virtud de decisiones tomadas por órganos gubernativos”.*⁷

También el PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS consagra la prohibición de variar al juez por decretos leyes, cuando dispone en su Artículo 14.1. “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...”.

El derecho constitucional al Juez ordinario predeterminado por la ley exige que el órgano judicial haya sido creado previamente por la norma jurídica, con generalidad y con anterioridad al caso, y que la composición de ese órgano venga determinada por la ley, garantizándose así la independencia e imparcialidad que el derecho a la tutela judicial exige, y que se recoge expresamente en el art. 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La referencia expresa a la ley que lleva a cabo, se corresponde así con el concepto de la reserva de la ley que refleja, en relación con la fijación de las reglas fundamentales de la competencia, material y territorial, una exclusión de otras normas -Decreto-leyes o disposiciones de carácter reglamentario- distintas de la ley en sentido estricto, por cuanto que ésta se configura como la garantía de la independencia e imparcialidad judicial.

Al integrar el derecho al juez natural con la predeterminación por la ley del Juez competente, exigido por los tratados internacionales es claro que la intervención del Decreto-ley en este aspecto supone, no sólo una afectación de ese derecho prohibida por los tratados sobre

⁶ Sentencia No. 0047/1983 de 31 de Mayo de 1983, Sala Primera, Fundamento 2. Boletín Oficial del Estado No. 144 de 17 de Junio de 1983.

derechos humanos, sino su misma negación, al excluir un aspecto esencial del mismo como es la cualidad de ley formal de la norma que establezca los criterios fundamentales para la determinación de cuál sea el Juez competente.

Por lo anterior, la disposición del Art. 2o del Decreto 2001 de 2002 es contraria al principio del juez natural, con el alcance señalado en esta providencia y expresamente contemplado en los Arts. 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y a lo dispuesto en el Art. 29 de la Constitución, al ordenar el traslado inmediato y en el estado en que se encuentren, de los procesos de que conocían los Jueces Penales del Circuito Especializados, a los Jueces Penales del Circuito, por ser manifiesto que estos últimos jueces no tenían asignada competencia para el juzgamiento de los delitos respectivos con anterioridad a la ocurrencia de los hechos que los configuran.

Así mismo, el Art. 3º del decreto bajo examen quebranta los citados mandatos superiores, en cuanto suspende las normas legales relativas a la competencia que deben ejercer los Jueces Penales del Circuito Especializados en relación con los procesos en curso.

Antecedentes facticos jurisprudenciales y caso concreto.

De acuerdo con la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación (Anexo de Pruebas, Fl. 3), en relación con el conjunto de delitos que son asignados en el Art. 1º del decreto en revisión a los Jueces Penales del Circuito Especializados existen 13.389 actuaciones en la etapa de investigación previa y 23.333 en la etapa de instrucción.

Cabe señalar que estos datos no concuerdan con los citados por la Viceministra de Justicia y del Derecho en su intervención, pues dicha funcionaria afirma que con base en informe suministrado por el Centro de Información sobre Actividades Delictivas –CISAD- de la Fiscalía General de la Nación *“existe un incremento considerable en el número total de procesos a cargo de los Jueces Penales del Circuito Especializados. En efecto, mientras que a julio de 2001 conocían 6490 procesos por graves delitos (desaparición forzada, desplazamiento forzado, enriquecimiento ilícito de particulares, extorsión, genocidio, lavado de activos, testaferrato, tortura, terrorismo, secuestro y narcotráfico), en mayo de 2002 conocían 9120 procesos por la misma clase de delitos. Se trata de un incremento de 40,5% en 10 meses”*. (Fl. 74 Cuad. Ppal.)

ii) Los demás delitos de que conocían los Jueces Penales del Circuito Especializados en primera instancia pasan a ser de conocimiento de los Jueces Penales del Circuito en la misma instancia en forma inmediata.

Según la citada información suministrada por la Fiscalía (Fl. 7), respecto de éstos delitos existen 2005 actuaciones en la etapa de investigación previa y 1700 en la etapa de instrucción, o sea, un total de 3705 actuaciones.

De otro lado, conforme a la información preparada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (Fls. 21, 32 Cuad. Ppal), el día 26 de Septiembre de 2002, en cumplimiento del Decreto Legislativo 2001 de 2002, se habían remitido 1195 procesos de los Juzgados Penales del Circuito Especializados a los Juzgados Penales del Circuito, que se encontraban lógicamente en la etapa del juicio, y estaban pendientes de envío 20 de ellos.

⁷ Sentencia No. 0101/1984 de 8 de Noviembre de 1984, Sala Segunda, Fundamento 4. Boletín Oficial del Estado No. 285 de 28 de Noviembre de 1984.

Es oportuno señalar que el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría General de la Presidencia de la República, contrariamente a lo que podía esperarse, atendió sólo en parte la solicitud de pruebas ordenada por el Magistrado Sustanciador mediante el auto dictado el 23 de Septiembre de 2002 (Fls. 9-11 Cuad. Ppal).

Conforme a lo dispuesto en el Art. 213 de la Constitución Política, en el Estado de Conmoción Interior “*el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos*” (inciso 2º), cuando aquella “*no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía*” (inciso 1º).

Por su parte, el Art. 214 ibídem, Num. 1, establece que los decretos legislativos dictados en aquel estado “*solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción*”.

Con fundamento en estas disposiciones, el Art. 9º de la Ley 137 de 1994 establece que las facultades a que se refiere la misma sólo pueden ser utilizadas cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad que regulan los Arts. 10, 11, 12 y 13 de dicha ley.

En relación con el uso de las facultades de los estados de excepción, esta corporación ha manifestado:

“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 produjeron 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”.*⁸

En otra ocasión señaló:

“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 Governante trocar su condición de estadista que ataca las causas, por la de escamoteador 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 (...)

“La delincuencia común es aneja, 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.

(...)

*“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”.*⁹

⁸ Sentencia C-300 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁹ Sentencia C-466 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz

El Decreto 2001 de 2002 formula en la motivación de sus disposiciones que por la multiplicación de la comisión de delitos, especialmente los más graves, tales como genocidio, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, lavado de activos, testaferrato y terrorismo y narcotráfico, y la ineficacia de la administración de justicia penal, resulta indispensable establecer mecanismos jurídicos para operar efectivamente contra la delincuencia organizada.

Con fundamento en ello dispone que los Jueces Penales del Circuito Especializados conozcan exclusivamente de los delitos y las modalidades de los mismos que considera de mayor gravedad y traslada los demás delitos de su conocimiento a los Jueces Penales del Circuito.

Respecto de tal motivación debe expresarse que, como es de público conocimiento, el aumento de la delincuencia organizada, comprendidos los delitos más graves como los señalados en el decreto, no es lamentablemente un hecho nuevo o sobreviniente en la vida social colombiana, sino un fenómeno ordinario que se ha desarrollado en forma gradual y ostensible a partir de los años ochenta y que tiene múltiples y complejas causas.

Este hecho, unido a otros como la limitación de los recursos presupuestales y la falta de agilidad de los procedimientos aplicables, ha determinado la congestión de la generalidad de los despachos judiciales penales y ha generado impunidad.

No obstante, la deficiencia y la ineficacia en el funcionamiento de la administración de justicia penal, que pueden estar ligadas a fallas en su organización o estructura y representan un problema de notable consideración en la vida social colombiana, en cuanto obstruyen el logro de una convivencia pacífica, no se pueden solucionar desde el punto de vista jurídico con medidas adoptadas en uso de las facultades del Estado de Conmoción Interior, pues, como lo ha expuesto la jurisprudencia de esta corporación, dichas medidas requieren que los hechos que persiguen resolver sean realmente extraordinarios.

Adicionalmente, en la hipótesis de que las medidas fueran jurídicamente procedentes, en la práctica su adopción resultaría inútil, por tratarse de situaciones que exigen soluciones de mediano y largo plazo, que no se concilian con el límite temporal impuesto por la Constitución al Estado de Conmoción Interior.

Por ello, lo razonable es que el Gobierno Nacional acuda a los poderes ordinarios del Estado para obtener la expedición de normas que impriman agilidad y eficacia a la administración de justicia penal, en particular a la impartida por los Jueces Penales del Circuito Especializados en relación con los delitos más graves.

Sin embargo, se observa que dichas normas ya existen, y son además recientes, como ocurre con la Ley 600 de 2000, que contiene el Código de Procedimiento Penal y comenzó a regir el 24 de Julio de 2001, y otras disposiciones complementarias, como la Ley 733 de 2002, que contiene disposiciones sobre los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, las cuales el Gobierno Nacional suspende sin justificación mediante el decreto en revisión.

En este orden de ideas, sobre la base de la organización existente de la administración de justicia penal, el Gobierno puede aumentar el número de Jueces Penales del Circuito Especializados encargados de atender los procesos por los mencionados delitos, en vez de trasladar dichos procesos a los Juzgados Penales del Circuito.

¹⁰ En el caso de este crimen, la Corte ejercerá su jurisdicción sólo de conformidad con lo que establecen los artículos 5, 121 y 123 del Estatuto de Roma.

Cabe observar que al disponer tales medidas el decreto es antinómico, ya que descongestiona unos despachos judiciales y congestiona otros, con lo cual mantiene la ineficacia de la administración de justicia que, según expresa, persigue combatir.

Por otra parte, también resulta contradictorio que el Gobierno Nacional modifique competencias judiciales penales en la forma señalada, con el fin de que los Jueces Penales del Circuito Especializados conozcan exclusivamente de los delitos que considera más graves, y que al mismo tiempo mantenga la decisión del anterior Gobierno en el sentido de no aceptar la competencia de la Corte Penal Internacional durante los próximos siete (7) años en relación con los crímenes de guerra contemplados en el Art. 8° del Estatuto de Roma de dicha entidad, la cual constituye un instrumento jurídico ordinario de especial importancia que podría aplicar el Estado colombiano, en vez de acudir a medidas extraordinarias e innecesarias como la mencionada.

Respecto de las funciones generales de la Corte Penal Internacional, en la Sentencia C- 578 de 2002 dictada por esta corporación, mediante la cual se declaró la exequibilidad del Estatuto de Roma de dicho organismo, hecho en Roma el 17 de Julio de 1998, se indicó:

*“La Corte Penal Internacional fue concebida como un instrumento para combatir la impunidad y lograr el respeto y la efectividad de los derechos humanos básicos, de las leyes de la guerra y del derecho internacional humanitario, incluso dentro de las fronteras de un Estado. Complementa los sistemas penales nacionales en la sanción de los responsables, en la reparación a las víctimas y en el restablecimiento de los derechos, al buscar que quienes sean responsables de cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o el crimen de agresión,¹⁰ y no hayan sido o no hayan podido ser juzgados en el ámbito nacional, sean juzgados por una Corte Penal Internacional con vocación de universalidad”.*¹¹

El mundo físico está regido por la ley de necesidad, en virtud de la cual no existe causa sin efecto ni efecto sin causa, es decir, existe una relación de necesidad recíproca entre ellos, de modo tal que al ocurrir una causa se produce inevitablemente su efecto y, en sentido inverso, si no ocurre una causa no se produce su efecto.

Ello significa, por una parte, que en dicho campo no rige el azar o la casualidad y, por otra parte, que no es posible lograr un efecto con una causa que no corresponda al mismo.

En contraposición, el universo propio del ser humano, con fundamento en sus facultades consustanciales de discernimiento y voluntad, se inspira en la libertad, cuyo ejercicio se concreta en la posibilidad de tomar múltiples decisiones, como resultado de las apreciaciones también múltiples que puede proporcionar el entendimiento al sujeto, y que determina el concepto de responsabilidad, en todos los campos de su actividad.

Por ello, los resultados de la conducta humana son contingentes, en cuanto pueden alcanzarse o no, en función de la elección del sujeto al realizarla y de las posibilidades de acierto o desacierto como consecuencia de la idoneidad o inidoneidad de la misma.

No obstante, con base en las reglas de la Lógica y de la experiencia, y por asociación con la ley de necesidad existente en el mundo físico, en el campo social se considera que un medio es necesario para lograr un fin cuando aquel es único, es decir, cuando solamente por obra del mismo se puede obtener ese fin y no es posible conseguirlo por obra de otros medios. Por tanto,

¹¹ Sentencia C-578 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 2.

si el fin se puede lograr por obra de más de un medio alternativamente, ninguno de éstos es necesario y, por el contrario, todos son contingentes, en cuanto cualquiera puede obrar eventualmente en la búsqueda de aquel.

En consecuencia, el medio necesario siempre es adecuado, es decir, idóneo para alcanzar el fin. En cambio, el medio contingente puede ser adecuado o inadecuado, lo cual depende de la escogencia que haga el sujeto.

Dicha consideración, que tiene un valor contundente, es válida en el ámbito del Derecho, como componente preponderante de la vida social, y con base en ella deben determinarse el sentido y el alcance del principio de necesidad establecido en los Arts. 213 y 214 de la Constitución Política y 10, 11 y 36 de la Ley 134 de 1994.

En este orden de ideas, como en el caso del decreto que se examina el Gobierno Nacional cuenta con otro medio idóneo para conseguir el fin perseguido, o sea, combatir la comisión de delitos que el mismo considera más graves y la delincuencia organizada, el cual consiste en la creación de nuevos cargos de Jueces Penales de Circuito Especializados, es evidente que no se cumple el principio de necesidad consagrado en las citadas disposiciones constitucionales y legales estatutarias.

Igualmente, el decreto en examen no cumple la exigencia contenida en el Art. 12 de la Ley 137 de 1994, en el sentido de expresar las razones por las cuales el Art. 5º Transitorio de la Ley 600 de 2000 (Código de Procedimiento Penal) y el Art. 14 de la Ley 733 de 2002, cuya suspensión ordena en su Art. 3º, son incompatibles con el Estado de Conmoción Interior, de conformidad con el estudio de los considerandos del mismo, ya que el motivo consistente en “[q]ue la actual definición de competencias establecida en el Código de Procedimiento Penal y en la Ley 733 de 2002 ha generado graves confusiones y contradicciones hermenéuticas, impidiendo la represión efectiva de las más graves conductas delictivas” no corresponde, con un criterio razonable, al contenido de la primera disposición.

Así mismo, como se indicó, el Gobierno invocó como motivos para adoptar las disposiciones del decreto en examen, por una parte, la multiplicación de la comisión de delitos, especialmente los más graves, tales como genocidio, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, lavado de activos, testaferrato y terrorismo y narcotráfico, y, por otra parte, la ineficacia de la administración de justicia penal en la lucha contra tales delitos.

Sin embargo, la invocación de dichos motivos no permite involucrar la normatividad procesal penal vigente al declararse el mencionado estado, puesto que el Derecho no es fuente de anormalidad sino instrumento valioso para la convivencia social en condiciones de normalidad. Por tanto, no es aceptable que se suspendan disposiciones legales que no conforman las causas de la perturbación y cuya suspensión por lo mismo no permite remediarla.

Por lo anterior, el Decreto que se revisa desconoce los principios sobre el uso de las facultades del Estado de Conmoción Interior contenidos en los Arts. 213 y 214 de la Constitución Política y 10, 11, 12 y 13 de la Ley 137 de 1994.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA, Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-1064/02

JUEZ PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO-Nueva determinación de competencias (Salvamento de voto)

LEY PROCESAL-Efecto general inmediato (Salvamento de voto)

LEY PROCESAL-Inmediatez frente a irretroactividad y derechos adquiridos (Salvamento de voto)

LEY PROCESAL-Inmediatez no desconoce irretroactividad ni derechos adquiridos (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE LEGALIDAD ANTE LEY PROCESAL-No impide efecto general inmediato (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD ANTE LEY PROCESAL-Vigencia al momento de aplicación (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DEL JUEZ NATURAL ANTE LEY PROCESAL (Salvamento de voto)

LEY PROCESAL PENAL EN ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Límites a modificaciones (Salvamento de voto)

NORMA PROCEDIMENTAL PENAL EN EL ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Efecto general inmediato (Salvamento de voto)

LEY PROCESAL PENAL EN ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Modificación de normas sobre asignación de competencias y efecto general inmediato (Salvamento de voto)

Referencia: expediente R.E. 122

Con el habitual respeto por las decisiones de la Sala, me permito salvar parcialmente el voto respecto a la decisión que recayó sobre el artículo 1° del Decreto 2001 de 2002, en cuanto al condicionamiento bajo el cual fue declarado constitucional, ya que considero que dicha norma era exequible pura y simplemente. Las razones jurídicas que sustentan este salvamento son las siguientes:

En el Decreto legislativo 2001 de 2002, el Ejecutivo modificó la competencia de los jueces penales de circuito especializados para conocer los delitos de mayor impacto social por su grave peligrosidad, determinantes de la alteración del orden público, tales como terrorismo, narcotráfico, genocidio, secuestro extorsivo, desaparición forzada, tortura, etc. Esta nueva determinación de competencias, llamada a tener vigencia durante el estado de conmoción interior, se estimó necesaria por el Gobierno, porque el incremento de la actividad delictiva de los grupos criminales respecto de la comisión de esta categoría de delitos hacía indispensable

establecer mecanismos jurídicos apropiados para lograr la eficacia de la investigación y juzgamiento de esas conductas y porque la definición de competencias establecida en el Código de Procedimiento Penal y en la Ley 733 de 2002 había venido generando graves confusiones interpretativas que impedían la represión efectiva de las más graves conductas delictivas. El Decreto legislativo ordenaba también el inmediato traslado a los jueces penales del circuito y a los fiscales delegados ante ellos, de los procesos que venían conociendo los jueces penales del circuito especializados, en el estado en que se encontraran.

La mayoría encontró que el nuevo señalamiento de competencias de los jueces penales de circuito especializados se ajustaba a la Carta, bajo el entendido según el cual las nuevas competencias sólo serían aplicables a los delitos cometidos a partir de la vigencia del Decreto 2001 de 2002 y no a las llevadas a cabo con anterioridad a dicha fecha, las cuales seguirían siendo conocidas por los jueces penales del circuito. Estimó así mismo, que el traslado de competencia a los jueces penales del circuito y a los fiscales delegados ante ellos era constitucional, únicamente si se entendía que estos últimos jueces y fiscales aplicarían el procedimiento señalado para los delitos de su competencia.

En sustento de las anteriores decisiones, la Corte adujo que la facultad del Presidente de la República para modificar competencias de las autoridades judiciales en desarrollo de las atribuciones del estado de conmoción interior no podía vulnerar los principios constitucionales de juez natural ni de favorabilidad consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política. En esta medida, si bien el Gobierno podía asignar, como mediada de excepción, el conocimiento de ciertos delitos a los jueces especializados, y también trasladar procesos en el estado en que se encontraran a los jueces penales de circuito y a los fiscales delegados ante estos, la favorabilidad de las normas procesales debía determinarse de acuerdo al momento de la comisión del delito, por lo cual el Decreto legislativo sólo podría ser aplicado a hechos punibles llevados a cabo con posterioridad a su entrada en vigencia.

El suscrito no comparte el condicionamiento introducido al artículo 1° y por ello se ve precisado a salvar parcialmente el voto. Es decir, estima que la norma ha debido ser declarada exequible de manera pura y simple, sin el referido condicionamiento, por cuanto considera que ella no irrespetaba los principios de legalidad, favorabilidad y de juez natural ni los compromisos de Colombia en el ámbito internacional que le impiden restringir ciertas garantías procesales durante los estados de excepción. En cambio, el condicionamiento introducido desconoce el efecto general inmediato de la ley procesal, previsto en los artículos 43 de la Ley 153 de 1887, 6° del Código de Procedimiento Penal y 44 de la Ley 137 de 1994. Efecto general reconocido a esta categoría de leyes por la doctrina y la jurisprudencia y no prohibido ni contrario a las normas constitucionales.

A continuación se explican detalladamente las razones de esta discrepancia, que toman fundamento en la anterior y consolidada jurisprudencia que esta misma Corporación había sentado recogiendo una larga y decantada tradición jurídica. Tal jurisprudencia será brevemente resumida y comentada, para explicar, con base en ella, el porqué en el caso concreto del Decreto 2001 de 2002 no se desconocían los mencionados principios de legalidad, favorabilidad y juez natural.

I. El efecto general inmediato de las leyes procesales frente a los principios constitucionales de irretroactividad de la ley y de respeto los derechos adquiridos.

1. En varias ocasiones esta Corporación se ha referido al fenómeno del efecto general inmediato de las leyes procesales y a las razones por las cuales el mismo no implica un

desconocimiento del principio de no retroactividad legal ni del de respeto a los derechos adquiridos.

En una primera oportunidad, al estudiar la constitucionalidad del artículo 67 de la Ley 610 de 2000, que se refiere a los efectos en el tiempo del tránsito de la ley procesal que regula el juicio de responsabilidad fiscal, la Corte recordó que, tratándose de leyes procedimentales, la norma general es el efecto general inmediato de las mismas, dado que su objeto es regular situaciones jurídicas en curso y no situaciones consolidadas o derechos adquiridos. La norma acusada en esa oportunidad disponía que en aquellos procesos de responsabilidad fiscal en los cuales, al entrar en vigencia dicha ley, se hubiere proferido auto de apertura a juicio fiscal o se encontraran ya en etapa de juicio fiscal se continuaría el trámite hasta el fallo definitivo de conformidad con el procedimiento regulado en la ley anterior y que en los demás casos el trámite se adecuaría a lo previsto en la nueva ley. El demandante consideraba que la disposición acusada desconocía las normas superiores relativas al debido proceso, pues conforme al artículo 29 de la Constitución Política las personas solo podían ser juzgadas “conforme a leyes preexistentes al acto que se les imputa”, por lo cual la preceptiva que acusaba, en cuanto ordenaba someter a la nueva ley el trámite del proceso de responsabilidad fiscal en la etapa previa al juicio, desconocía dicho precepto constitucional.

Dijo la Corporación al respecto lo siguiente:

“Con fundamento en las normas constitucionales transcritas¹², puede afirmarse que en relación con los efectos de la ley en el tiempo la regla general es la irretroactividad, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia. Obviamente, si una situación jurídica se ha consolidado completamente bajo la ley antigua, no existe propiamente un conflicto de leyes, como tampoco se da el mismo cuando los hechos o situaciones que deben ser regulados se generan durante la vigencia de la ley nueva. La necesidad de establecer cuál es la ley que debe regir un determinado asunto, se presenta cuando un hecho tiene nacimiento bajo la ley antigua pero sus efectos o consecuencias se producen bajo la nueva, o cuando se realiza un hecho jurídico bajo la ley antigua, pero la ley nueva señala nuevas condiciones para el reconocimiento de sus efectos.

“La fórmula general que emana del artículo 58 de la Constitución para solucionar los anteriores conflictos, como se dijo, es la irretroactividad de la ley, pues ella garantiza que se respeten los derechos legítimamente adquiridos bajo la ley anterior, sin perjuicio de que se afecten las meras expectativas de derecho. No obstante, la misma Carta fundamental en el mencionado artículo, autoriza expresamente la retroactividad de las leyes penales benígnas al reo, o de aquellas que comprometen el interés público o social. Ahora bien, cuando se trata de situaciones jurídicas en curso, que no han generado situaciones consolidadas ni derechos adquiridos en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ésta entra a regular dicha situación en el estado en que esté, sin perjuicio de que se respete lo ya surtido bajo la ley antigua.

“...

“La aplicación o efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a

¹² Se hace referencia a los artículos 29 y 58 de la Constitución Política.

situaciones jurídicas que aun no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos.

...

“En lo que tiene que ver concretamente con las leyes procesales, ellas igualmente se siguen por los anteriores criterios. Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. En efecto, todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme. En este sentido, a manera de norma general aplicable al tránsito de las leyes rituales, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, antes mencionado, prescribe lo siguiente:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”

...

“En concordancia con lo anterior, el artículo 38 de la misma Ley, referente al tránsito de las leyes que regulan relaciones contractuales, indica que todo contrato se rige por las leyes vigentes al momento de su celebración. No obstante, se exceptúan de esta regla “las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato.” Y con la misma orientación, en materia procesal civil, el artículo 699 del Código de Procedimiento Civil establece:

“En los procesos iniciados antes, los recursos interpuestos, la práctica de las pruebas decretadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpuso el recurso, se decretaron las pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o principió a surtirse la notificación”.

“De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua. Esta norma general, en principio, no resulta contraria a la Constitución pues no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que es lo que expresamente prohíbe el artículo 58 superior. Sin embargo, su aplicación debe respetar el principio de favorabilidad penal.”¹³

II. El principio de legalidad y el de efecto general inmediato de las leyes procesales.

2. En este mismo fallo la Corte estudió expresamente el alcance de la expresión “*nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio*” contenida en el artículo 29 de la Constitución Política, examinando concretamente si ella hacía inconstitucional o no el efecto general inmediato de las leyes procesales nuevas, incluidas

¹³ Sentencia C-619 de 2001. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

dentro de estas las que fijaban normas de asignación de competencias. Es decir, se refirió al tema de si el principio de legalidad, expresado en la frase constitucional transcrita, impedía dicho efecto general inmediato de las normas rituales:

“En relación con el tema que ocupa la atención de la Corte, merece comentario especial la expresión contenida en el artículo 29 de la Constitución Política, según la cual *“nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”* y el alcance que dicha expresión tiene en relación con los efectos de la leyes procesales en el tiempo. Al respecto, es de importancia definir si dicha expresión puede tener el significado de impedir el efecto general inmediato de las normas procesales, bajo la consideración según la cual tal efecto implicaría que la persona procesada viniera a serlo conforme a leyes que no son *“preexistentes al acto que se le imputa.”*”

“En relación con lo anterior, la Corte detecta que la legislación colombiana y la tradición jurídica nacional han concluido que las *“leyes preexistentes”* a que se refiere la norma constitucional son aquellas de carácter substancial que definen los delitos y las penas. **De esta manera se incorpora a nuestro ordenamiento el principio de legalidad en materia penal expresado en el aforismo latino *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*. Pero la normas procesales y de jurisdicción y competencia, tienen efecto general inmediato.** En este sentido, el artículo 43 de la Ley 153 de 1887, recoge la interpretación expuesta cuando indica:

“La ley preexistente prefiere a la ley ex post facto en materia penal. Nadie podrá ser juzgado o penado sino por ley que haya sido promulgada antes del hecho que da lugar al juicio. **Esta regla solo se refiere a las leyes que definen y castigan los delitos, pero no a aquellas que establecen los tribunales y determinan el procedimiento, la cuales se aplicarán con arreglo al artículo 40.” (Resalta la Corte)”**

“El artículo 40 por su parte, como se recuerda, prescribe el efecto general inmediato de la de las leyes procesales en los siguientes términos:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”¹⁴

Destaca el suscrito que el anterior pronunciamiento fue unánime, es decir no registro ningún salvamento de voto.

3. Posteriormente, la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 40 y 43 de la Ley 153 de 1887, que acaban de transcribirse. En esa oportunidad se había demandado el texto íntegro del artículo 40 y la expresión *“pero no a aquellas que establecen los Tribunales y determinan el procedimiento”* contenida en el 43.

La demanda aducía que las normas demandadas vulneraban los artículos 29 y 93 de la Constitución Política, así como el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que permitían que mediante ley posterior a la ocurrencia de los hechos se establecieran los tribunales y los procedimientos que habrían de seguirse para juzgar al autor de un delito.

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Ver Sentencia C-843/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Reiterando los criterios sentados en la ocasión anterior, la Corte volvió a insistir en que el principio de legalidad no impedía el efecto general inmediato de las leyes procesales, incluidas las que fijan la competencia de los jueces, por lo cual consideró que las disposiciones acusadas se ajustaban al ordenamiento superior:

“El entendimiento del artículo 29 constitucional que hace esta Corporación es en efecto el de que al momento de los hechos que configuran la conducta punible, debe existir un tribunal competente y un procedimiento para juzgar a la persona que ha cometido un delito¹⁵, pero ello no significa que ese procedimiento no pueda cambiar, o que la competencia del juzgamiento quede inmodificablemente definida.

“Al respecto, se debe partir de la base de que mientras el legislador, al consagrar las disposiciones que rigen los procesos, no ignore ni contrarie las garantías básicas previstas por el Constituyente, goza de potestad para señalar las formas de cada juicio, así como para distribuir las competencias entre los organismos que administran justicia dentro de la estructura del Estado. Así ha precisado esta Corporación que:

“Ciertamente, la Constitución permite al legislador -ordinario o extraordinario- distribuir las competencias entre los organismos que administran justicia dentro de la estructura del Estado; además, lo habilita para establecer los correspondientes procedimientos, con las garantías constitucionales señaladas, que precisamente en materia penal aparecen reforzadas en favor del sindicado o procesado, por virtud de los principios de la preexistencia normativa o de la tipicidad penal, del juez competente, y los demás principios incorporados en el artículo 29 constitucional en comento.

“Por lo demás, no teniendo rango constitucional, la radicación de competencias, es del resorte ordinario del legislador regularla sin que por el hecho de hacerlo pueda válidamente sostenerse que ofende la Carta, pues es la política criminal la que determina y orienta sus criterios, aunque desde luego, al fijarla debe acatar las disposiciones superiores que gobiernan el ejercicio de la soberanía punitiva.

“Queda así claro que bajo los supuestos que se han indicado en materia de garantías constitucionales en el proceso penal, la regulación de las materias relacionadas con las características de cada proceso corresponden al legislador y éste bien puede proveer al respecto(...).”¹⁶

“Así las cosas, la Corte considera frente al argumento del demandante, que lo que establece el artículo 29 es la exigencia de que al momento del acaecimiento del hecho punible exista un juez o tribunal competente, y un procedimiento aplicable, pero no una prohibición de variar el juez o tribunal o las formas propias de cada juicio, asuntos sobre los que como se acaba de ver tiene amplia potestad el legislador, bajo el entendido claro está del respeto a los principios y valores esenciales del orden constitucional. (Negrillas fuera del original)”¹⁷

III. El principio de favorabilidad y el de efecto general inmediato de las leyes procesales.

4. Conforme con lo expuesto, la Corte había definido con total nitidez que el efecto general inmediato de las nuevas leyes procesales, es decir su aplicación a situaciones en curso como los procesos judiciales, no desconocía el principio de irretroactividad de la ley, derechos

¹⁶ Sentencia C-208/93 M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹⁷ Sentencia C- 200 de 2002 M.P Álvaro Tafur Gálvis.

adquiridos, ni tampoco el principio de legalidad en materia penal, que se refería primordialmente a las leyes sustanciales. Dicho principio, en materia procedimental, sólo exigía, había dicho la Corporación, a que cuando se llevara a cabo la conducta punible existiera un juez o tribunal competente y un procedimiento aplicable, pero no implicaba una prohibición de variar el juez o tribunal o las formas propias de cada juicio. No obstante, la Corte había afirmado que el efecto general inmediato de las leyes procesales debía respetar el principio de favorabilidad en materia penal.

En la citada Sentencia C- 200 de 2002 la Corte reiteró que el principio del efecto general inmediato de las leyes procesales debía respetar el de favorabilidad que se aplicaba tanto a las normas sustanciales como a las procesales. Sin embargo, aclaró que dicho principio de favorabilidad, que emanaba de la fuerza normativa de la Constitución y en tal virtud siempre debía ser tenido en cuenta, era propio de la aplicación de la ley y no de interpretación de la misma, por lo cual correspondía al juez en cada caso particular señalar cuál era la disposición más benéfica en el momento de ir a aplicarla. Por esta razón descartó la solicitud de declarar la exequibilidad del artículo 40 de la Ley 153 de 1887 condicionada a que se diera aplicación al principio de favorabilidad:

“Ahora bien, en la medida en que ha quedado establecido que el respeto del principio de favorabilidad es un presupuesto necesario para la aplicación de la norma y que se ha solicitado precisamente a esta Corporación condicionar su constitucionalidad en este sentido, la Corte estima pertinente efectuar las siguientes consideraciones:

“Como ya se explicó, el principio de favorabilidad rige toda aplicación de la normatividad penal sin que pueda hacerse ninguna diferencia entre normas sustantivas y normas procesales que beneficien al procesado.

“Estas consideraciones llevarían en principio a esta Corporación a concluir en la necesidad de condicionar la constitucionalidad del artículo atacado al respeto del principio de favorabilidad y concretamente a que se establezca que se aplicará de manera ultractiva la ley procesal penal si ella resulta favorable al procesado.

“Sin embargo, estima la Corte que no procede declarar la constitucionalidad condicionada de la disposición atacada como lo sugieren tanto el Ministerio Público como los intervinientes, puesto que precisamente por expresa disposición constitucional (art 29 C.P.), **toda norma en materia penal debe aplicarse de conformidad con el aludido principio de favorabilidad. Cabe resaltar además que este principio, referido a la disposición atacada, hace relación a la aplicación de la misma y no a la interpretación de su contenido, el cual como hemos visto se ajusta a la Constitución.** No existe pues justificación para proferir una sentencia de constitucionalidad condicionada, en tanto que necesariamente, con o sin pronunciamiento de la Corte, el principio de favorabilidad debe ser respetado.”

De lo anterior puede válidamente concluirse que el principio de favorabilidad que emana directamente de la Constitución rige en el momento de aplicación de la ley y que, por lo tanto, en cada caso particular debe el juez decidir cuál es la norma procesal que más favorece al sindicado. En tal virtud, no corresponde al juez constitucional decidir *a priori* y *erga omnes*, cual es la ley que de manera general resulta más favorable.

5. Ahora bien, adicionalmente a lo anterior, cuando la norma procesal es aquella que determina la competencia, no es posible hablar propiamente de favorabilidad de la ley antigua

o de la ley nueva para dar aplicación prevalente a alguna de ellas. Este asunto también había sido definido de esta manera por la jurisprudencia, esta vez la de la h. Corte Suprema de Justicia:

“Como bien se sabe, en tratándose de normas que fijan jurisdicción y competencia, su aplicación es general e inmediata, pues siendo instrumentos de organización del estado en la lucha contra el delito, constituyen legislación de orden público, frente a la cual no caben consideraciones relativas a la favorabilidad de los propios infractores.

Además, el simple cambio de juzgador, aunque ello implique variación del procedimiento, no puede considerarse en sí mismo favorable o perjudicial para ningún procesado, pues de un lado, todos los funcionarios que administran justicia están igualmente obligados a cumplir su delicada misión con estricta observancia del orden jurídico y, del otro, todos los procedimientos legales se presumen respetuosos de los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Constitución Nacional.”¹⁸

IV. El principio de juez natural y el de efecto general inmediato de las leyes procesales.

6. El efecto general inmediato de las leyes procesales penales en el tiempo, especialmente de aquellas relativas a la competencia para el juzgamiento, implica también el examen de si dicha aplicación inmediata desconoce la garantía ius fundamental de ser juzgado por el “juez natural”. Este examen, sin embargo, ya había sido hecho por la Corte en la pluricitada Sentencia C-200 de 2002¹⁹, en la que se precisó el referido concepto de juez natural y el alcance de esta garantía frente al efecto general inmediato de la ley procesal penal:

“...la aplicación en nuestro ordenamiento interno para efectos del control de constitucionalidad de los artículos 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos y XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, se concreta en la necesidad de respetar el principio del debido proceso, principio que como se ha dicho encuentra en la Carta política Colombiana pleno desarrollo, particularmente en el artículo 29 constitucional en el que se consagran todas las garantías básicas que estructuran universalmente el debido proceso, y a las cuales se ha referido en lo pertinente esta Sentencia.

“De los textos internacionales de derechos humanos referidos, a los cuales, atendiendo el mandato del aparte final del artículo 93 constitucional debe sumarse el artículo 14-1 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos²⁰, se desprende concretamente la necesidad de garantizar la existencia de un juez competente, independiente e imparcial establecido por la ley.

“En este sentido y si bien, como se ha visto, el artículo 29 constitucional no establece una prohibición de variar la competencia de jueces y tribunales que venían conociendo de un

¹⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto de julio 13 de 1995. Radicación 10.604. M.P Carlos E. Mejía Escobar.

¹⁹ M.P Álvaro Tafur Gálvis

²⁰ Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial. Establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. (...)

asunto penal en curso, debe tenerse en cuenta que en virtud del principio de juez natural, consubstancial al debido proceso, no podrá en estas circunstancias establecerse jueces ad-hoc (para el caso específico), ni atribuirse competencias por fuera de la jurisdicción ordinaria.

“La Corte debe señalar en efecto que si bien debe entenderse que hace parte de la potestad del legislador la asignación de competencias y que este podrá modificarlas aún con posterioridad al acaecimiento de los hechos objeto de juzgamiento, dicha modificación no podrá desconocer el principio de juez natural.

“La evidencia de esta circunstancia hace que no resulte tampoco en este caso necesario condicionar la constitucionalidad del aparte demandado del artículo 43 de la ley 153 de 1887, pues, tratándose de autoridades judiciales, independientemente del pronunciamiento de esta Corporación en relación con el contenido de la disposición atacada, en la aplicación de la misma deberá necesariamente respetarse el principio de juez natural, el cual proscribe la posibilidad de establecer con posterioridad a los hechos objeto de juzgamiento jueces para el caso específico, así como la posibilidad de desconocer la competencia de la jurisdicción ordinaria.”

El anterior pronunciamiento era claro en señalar que el principio de juez natural no impide de manera general las modificaciones de las leyes que asignan competencias y que sólo proscribe la creación de tribunales o jueces *ad hoc*, por fuera de la jurisdicción ordinaria.

V. Los límites a la modificación de las normas de procedimiento penal, concretamente a las de asignación de competencias, durante el estado de conmoción interior.

7. El artículo 44 de la Ley 137 de 1994, estatutaria sobre estados de excepción, expresamente faculta al Gobierno Nacional para *“modificar las disposiciones de procedimiento penal y de policía y autorizar el cambio de radicación de procesos”*.

Ahora bien, los límites a esta facultad del ejecutivo son señalados por la misma disposición estatutaria, que en los incisos siguientes dice esto:

“En ningún caso un decreto legislativo dictado con ocasión del Estado de Conmoción Interior, podrá modificar los procedimientos penales para suprimir la intervención del Ministerio Público en las actuaciones correspondientes.

“Las medidas contempladas en el inciso primero sólo podrán dictarse siempre que:

“a) Se trate de hechos punibles que guarden relación directa con las causas que originaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior o pretendan impedir la extensión de sus efectos;

“b) Se respete lo dispuesto en materia de juzgamientos por los tratados internacionales ratificados por Colombia;

“c) Se garanticen los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política, así como la vigencia del artículo 228 de la Carta;

“d) De acuerdo con la Constitución, no se supriman, ni modifiquen los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

“El Gobierno no podrá tipificar como delito los actos legítimos de protesta social.”

De texto transcrito no es posible extraer que él proscriba el efecto general inmediato de las normas procedimentales expedidas por el Ejecutivo durante la conmoción inte-

rior, ni siquiera aquellas referentes a la determinación de la competencia de los jueces, como pasa a verse:

8. La primera restricción, contenida en el primer inciso transcrito, se refiere a la no supresión de la intervención del Ministerio Público dentro de los procesos penales, efecto que en ningún momento se produce como consecuencia de la modificación de la norma de asignación de competencias y de su efecto general inmediato, pues tal modificación en sí misma ni implica la de la norma de procedimiento que dispone esta intervención.

9. El literal a), que podría interpretarse en el sentido de que las modificaciones a las normas de procedimiento penal sólo resultan aplicables a los hechos punibles ocurridos después de la declaración de la conmoción interior, entendimiento que es justamente el que se contiene en el fallo del cual parcialmente me aparto, a juicio del suscrito no impide tampoco el efecto general inmediato de las disposiciones procesales penales adoptadas por el gobierno, aun las referentes a asignación de competencias. Ello es así por cuanto dicho literal lo que exige es que las nuevas medidas legislativas se apliquen a *“hechos punibles que guarden relación directa con las causas que originaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior o pretendan impedir la extensión de sus efectos”*; a juicio del suscrito, tratándose de normas procedimentales, lo que exige esta disposición es un vínculo de conexidad entre el hecho punible y las causas de la perturbación. Pero, ella no indica expresamente que las nuevas normas rituales sólo se puedan aplicar a hechos punibles cometidos con posterioridad a la declaración de conmoción. Cosa distinta si se trata de normas que crean delitos o aumentan penas, caso en el cual el principio constitucional de legalidad de los delitos y las penas restringe de manera absoluta la aplicación de las nuevas normas a hechos acaecidos con anterioridad a su vigencia.

Los hechos punibles relacionados o conexos con las causas que originaron la declaración de la conmoción interior, por su propia naturaleza pueden ser antecedentes a tal declaración. Es decir, las causas de la conmoción lógicamente le preceden a ella, por lo cual las medidas para conjurarlas o impedir la extensión de sus efectos deben serles aplicables. Excluir esta posibilidad, en relación con las normas de procedimiento que determinan la competencia y que en nada tocan con el principio de legalidad de los delitos y las penas, como lo ha dejado claro la Jurisprudencia y lo recoge la ley vigente tanto en los artículos 40 y 43 de la Ley 157 de 1887 como en el artículo

²¹ - Artículo 40. «Derechos Intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles; el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación, la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia; de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al Habeas Corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.» (subrayas fuera de texto).

6° del Código de Procedimiento Penal, es privar al Gobierno de un valioso instrumento de acción, que en el caso presente se había utilizado con fines de lograr una mejor organización de la jurisdicción ordinaria con miras a facilitar el juzgamiento de aquellos delitos que precisamente constitucional las causas de la declaración de la conmoción interior.

10. En cuanto al literal b) del artículo 44 de la Ley 137 de 1994, él prescribe que las facultades del Ejecutivo para modificar las normas de procedimiento penal durante el estado de conmoción interior deben respetar *“lo dispuesto en materia de juzgamientos por los tratados internacionales ratificados por Colombia”*. Esta limitación impone examinar si alguna norma de derecho internacional que obligue a Colombia impide variar las normas sobre asignación de competencias durante los estados de excepción, con efecto general inmediato. Este examen reviste especial importancia pues la misma Constitución en su artículo 214 dice durante los estados de excepción *“en todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario”*, norma superior que el artículo 3° de la Ley estatutaria de estados de excepción repite. Además el artículo 4° de esta misma Ley establece que *“de conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles ... el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley pena.*

El estudio de los límites impuestos por las normas internacionales a las facultades del Gobierno Nacional para los antedichos propósitos ya había sido hecho por esta Corporación en la citada Sentencia C-200 de 2002. En ella la Corte, remitiéndose a lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos del Hombre, en la opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, había indicado expresamente que entre las garantías procesales mínimas irrestringibles durante los estados de conmoción, se encontraban solamente los principios de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal, y las relativas a la existencia del recurso de habeas corpus y a la acción de amparo:

“La Corte advierte también que dentro del listado establecido en el artículo 4° de la Ley Estatutaria 137 de 1994 sobre estados de excepción²¹, en relación con los derechos intangibles durante dichos estados, se hace mención exclusivamente a los principios de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal a que alude el contenido del artículo 9 de la Convención Americana de Derechos del Hombre, incluido como ya se ha dicho en el numeral 2° del artículo 27 de la citada Convención.

...

“Esta Corporación debe precisar al respecto sin embargo que tanto el artículo 27-2 de la Convención, como el artículo 4° de la Ley estatutaria sobre estados de excepción, señalan que no podrán ser suspendidas las “garantías judiciales indispensables” para la protección de los derechos enunciados en cada uno de dichos artículos, por lo que sobre el particular esta Corporación considera oportuno recordar lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos del Hombre, en la opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, sobre el tema de las garantías judiciales en estados de emergencia²².

²² Ver A.V. Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa a la Sentencia C- 774-2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²³ Corte I.D.H., *Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párrs. 38-40.(Subrayado agregado al texto)

“20. La Corte examinará en primer lugar qué son, de conformidad con la Convención, “las garantías judiciales indispensables” a las que alude el artículo 27.2 de la misma. A este respecto, en anterior ocasión, la Corte ha definido, en términos generales, que por tales garantías deben entenderse “aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho artículo (27.2) y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud” (El hábeas corpus bajo suspensión de garantías, supra 16, párr. 29). Asimismo ha subrayado que el carácter judicial de tales medios “implica la intervención de un órgano judicial independiente e imparcial, apto para determinar la legalidad de las actuaciones que se cumplan dentro del estado de excepción” (Ibid., párr. 30).

(...)

38. La Corte concluye que las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos humanos no susceptibles de suspensión, según lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Convención, son aquéllas a las que ésta se refiere expresamente en los artículos 7.6 y 25.1, consideradas dentro del marco y según los principios del artículo 8, y también las inherentes a la preservación del Estado de Derecho, aun bajo la legalidad excepcional que resulta de la suspensión de garantías.

39. Naturalmente, cuando en un estado de emergencia el Gobierno no haya suspendido algunos derechos y libertades de aquéllos susceptibles de suspensión, deberán conservarse las garantías judiciales indispensables para la efectividad de tales derechos y libertades.

40. Debe reconocerse que no es posible ni sería aconsejable que la Corte, en la presente opinión consultiva, trate de dar una enumeración exhaustiva de todas las posibles “garantías judiciales indispensables” que no pueden ser suspendidas de conformidad con el artículo 27.2, que dependerá en cada caso de un análisis del ordenamiento jurídico y la práctica de cada Estado Parte, de cuáles son los derechos involucrados y de los hechos concretos que motiven la indagación. Desde luego y por las mismas razones, la Corte tampoco ha considerado en esta opinión las implicaciones de otros instrumentos internacionales (art. 27.1) que pudieren ser aplicables en casos concretos.”²³

“En la misma Opinión Consultiva afirmó que la relación existente entre el debido proceso del artículo 8° y las garantías judiciales indispensables es de necesidad específica, en la medida en que respecto de estas garantías es indispensable que se preserve de manera integral el debido proceso²⁴:

“8.1.1.2. debido proceso legal en estado emergencia

“29. El concepto de debido proceso legal recogido por el artículo 8 de la Convención debe entenderse como aplicable, en lo esencial, a todas las garantías judiciales referidas en la Convención Americana, aun bajo el régimen de suspensión regulado por el artículo 27 de la misma.

“30. Relacionado el artículo 8 con los artículos 7.6, 25 y 27.2 de la Convención, se concluye que los principios del debido proceso legal no pueden suspenderse con motivo de las situaciones de excepción en cuanto constituyen condiciones necesarias para que los instrumentos procesales, regulados por la Convención, puedan considerarse como garantías judiciales. Esta conclusión es aún

²⁴ Ver A.V. Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa a la Sentencia C- 774-2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil

más evidente respecto del hábeas corpus y del amparo, a los que la Corte se referirá en seguida y que tienen el carácter de indispensables para tutelar los derechos humanos que no pueden ser objeto de suspensión.”²⁵

“De la opinión consultiva transcrita en sus apartes pertinentes se desprende que las garantías judiciales no susceptibles de suspensión, según lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Convención, son aquéllas a las que ésta se refiere expresamente en los artículos 7.6 (habeas corpus) y 25.1 (amparo), consideradas dentro del marco de los principios del artículo 8º de la misma Convención, el cual consagra, según la Corte Interamericana, el debido proceso legal que no puede suspenderse bajo ninguna circunstancia durante los estados de excepción.” (Resaltado fuera del original)”

11. Así, puede concluirse, conforme a la jurisprudencia transcrita, que los compromisos internacionales de Colombia sólo le impiden restringir durante los estados de excepción los principios de legalidad, favorabilidad y e irretroactividad de la ley penal, y las garantías relativas a la existencia del recurso de habeas corpus y a la acción de amparo, y que dado que la modificación de las normas sobre asignación de competencias y su efecto general inmediato no tienen el alcance de afectar dichos principios y garantías, como lo había dejado sentado anteriormente esta misma Corporación, el ejecutivo podía establecer nuevas normas de determinación de competencias para el juzgamiento de los delitos relacionados con la conmoción interior, sin que fuera necesario condicionar su constitucionalidad a que las mismas no tuvieran efecto general inmediato.

VI. El cambio de la anterior jurisprudencia llevado a cabo en la Sentencia de la cual me aparto.

12. La jurisprudencia hasta aquí comentada era diáfana al explicar por qué el efecto general inmediato de las leyes procedimentales, incluidas las relativas a la asignación de competencias, no resulta contrario a los aludidos principios de irretroactividad de la ley, respeto a los derechos adquiridos, legalidad de los delitos y las penas, favorabilidad penal y juez natural. Ante tal claridad resulta sorprendente que el fallo del cual parcialmente discrepo, introduzca un condicionamiento que impide dicho efecto general inmediato, sustentándose para ello en breves y poco argumentadas afirmaciones que se apartan totalmente de la jurisprudencia precedente, aun desconociendo los textos legales vigentes que disponen lo contrario y que habían sido hallados exequibles por la Corte.

En efecto, afirma la mayoría que *“forma parte de la garantía del debido proceso que al procesado se le juzgue conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, lo cual dice relación **no solo con las de contenido material o sustantivo, sino también con respecto a las normas de carácter procesal**, entre las cuales cobra singular importancia el conocimiento de cual es el despacho judicial tanto de primera como de segunda instancia para conocer y decidir el proceso respectivo”*. Frase esta que, a juicio del suscrito, resulta contraria lo dispuesto por la Ley vigente y la jurisprudencia precedente antes comentada. Recuérdese el texto de los artículos 40 y 43 de la Ley 153 de 1887, declarados exequibles en forma incondicionada por esta Corporación en la recientísima Sentencia C-200 de 2002, arriba citada:

Artículo 40: Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren

²⁵ Corte I.D.H., *Garantías judiciales en estados de emergencia* (Arts. 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párrs. 29-30.

empezado a correr, y las actuaciones y las diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

*Artículo 43: La ley preexistente prefiere a la ley ex post-facto en materia penal. Nadie podrá ser juzgado o penado sino por ley que haya sido promulgada antes del hecho que da lugar al juicio. **Esta regla solo se refiere a las leyes que definen y castigan los delitos, pero no a aquellas que establecen los Tribunales y determinan el procedimiento, las cuales se aplicarán con arreglo al artículo 40.***

Llama al suscrito la atención cómo para soportar el condicionamiento introducido, el fallo del cual me aparto cita de manera incompleta el texto del artículo 43. En efecto, comentando esta norma la Sentencia dice que “Así, el artículo 43 de la Ley 153 de 1887, de manera que no deja duda alguna, establece que “la ley preexistente prefiere a la ley ex post ipso en materia penal.” Y por ello, agrega a continuación que “nadie puede ser juzgado o penado sino por la ley que haya sido promulgada antes del hecho que da lugar al juicio”, regla que resulta de imperativo cumplimiento...” La cita omite la parte de la norma que dice que “**Esta regla solo se refiere a las leyes que definen y castigan los delitos, pero no a aquellas que establecen los Tribunales y determinan el procedimiento, las cuales se aplicarán con arreglo al artículo 40.**” Este último artículo consagra el efecto general inmediato de esta categoría de leyes nuevas.

13. La nueva doctrina sentada por la Corte al afirmar que “*forma parte de la garantía del debido proceso que al procesado se le juzgue conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, lo cual dice relación **no solo con las de contenido material o sustantivo, sino también con respecto a las normas de carácter procesal**” no puede compaginarse con lo dicho por ella misma hace poco, cuando afirmó que “la Corte detecta que la legislación colombiana y la tradición jurídica nacional han concluido que las “leyes preexistentes” a que se refiere la norma constitucional²⁶ **son aquellas de carácter sustancial que definen los delitos y las penas.** De esta manera se incorpora a nuestro ordenamiento el principio de legalidad en materia penal expresado en el aforismo latino *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*. Pero la normas procesales y de jurisdicción y competencia, tienen efecto general inmediato.”²⁷*

Nuevamente destaca el suscrito que recientemente dijo la Corte que “El entendimiento del artículo 29 constitucional que hace esta Corporación es en efecto el de que al momento de los hechos que configuran la conducta punible, debe existir un tribunal competente y un procedimiento para juzgar a la persona que ha cometido un delito²⁸, **pero ello no significa que ese procedimiento no pueda cambiar, o que la competencia del juzgamiento quede inmodificablemente definida.**”²⁹ Entendimiento que varió sin exposición de argumentos suficientes para decir ahora que “forma parte de la garantía del debido proceso que al procesado se le juzgue conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, lo cual dice relación no solo con las de contenido material o sustantivo, sino también con respecto a las normas de carácter procesal, **entre las cuales cobra singular importancia el conocimiento de cual es el despacho judicial tanto de primera como de segunda instancia para conocer y decidir el proceso respectivo.**”

²⁶ Se refiere al artículo 29 superior

²⁷ Sentencia C- 619 de 2001.

²⁸ Ver Sentencia C-843/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

14. Ahora bien, el argumento central sobre el cual la mayoría elaboró el condicionamiento conforme al cual consideró exequible el artículo 1° fue la consideración de la supuesta mayor favorabilidad de las normas de procedimiento ordinarias, vigentes al momento de expedición del Decreto 2001 de 2002. El tenor literal de la parte resolutive referente a dicho artículo expresamente menciona que esta es la razón de tal condicionamiento. En efecto, dicha parte resolutive dice así: *“Declarar exequible el artículo 1° del decreto Legislativo N° 2001 “... en el entendido que las nuevas competencias conferidas a los Jueces Penales del Circuito Especializados, dado el carácter más gravoso de su procedimiento, sólo son aplicables a los delitos cometidos a partir de la vigencia de ese decreto, y no al las conductas punibles realizadas con anterioridad a ella, las que seguirán siendo conocidas por los jueces penales de circuito”*.

Al respeto el suscrito pide de relieve que las dos normas contenidas en el Decreto 2002 de 2002 no disponían ningún cambio de procedimiento, sino tan sólo un cambio de competencia. Adicionalmente, como lo puso de presente la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia arriba transcrita y comentada, todos los procedimientos que contempla la legislación deben entenderse respetuosos de los derechos fundamentales de las partes implicadas en ellos, especialmente de las garantías que conforman la noción de debido proceso. En especial, no es posible estimar que la categoría o la clase del juez a quien la ley asigna una competencia determinen una mayor o menor favorabilidad para el procesado, pues en principio todos los jueces son igualmente imparciales y en tal virtud la reasignación de competencias no acarrear una mayor gravosidad para nadie. Adicionalmente, como también lo había explicado esta Corporación, el de favorabilidad es un principio de aplicación de la ley, por lo cual al juez constitucional no le corresponde definir, a priori de tal aplicación y de forma general y abstracta, que una ley es más o menos gravosa.

15. Dado que los jueces de circuito penal especializado existían antes de que fuera declarado el estado de conmoción interior y de que fuera proferido el Decreto 2001 de 2002, la asignación a ellos de competencias antes correspondientes a los jueces civiles de circuito no desconocía el principio de juez natural, el cual sólo proscribela creación de tribunales o jueces *ad hoc*, por fuera de la jurisdicción ordinaria.

Dichos jueces de circuito penal especializado, como expresamente lo afirmó esta Corporación, pertenecen a la justicia ordinaria. Así se dejó expresado en la Sentencia C- 392 de 2002²⁹, al examinar la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley 504 de 1999 que creaban esta categoría de funcionarios :

“Los jueces especializados, no pueden ser asimilados a jueces extraordinarios pertenecientes a una jurisdicción especial distinta a las autorizadas por la Constitución. La existencia de dichos jueces, por consiguiente, sólo puede admitirse bajo la idea de que se trata de funcionarios judiciales, que hacen parte de la justicia ordinaria y a quienes se les adscribe de manera habitual el conocimiento de ciertas causas en razón de la especificidad o particularidad de la materia, sin que ello implique el desconocimiento de las garantías procesales y sustanciales básicas propias del debido proceso.

²⁹ Sentencia C-2002 de 2002

³⁰ M.P Antonio Barrera Carbonell

“En las circunstancias analizadas, la Corte entiende que se justifica constitucionalmente la creación de unos jueces penales del circuito especializados a quienes se les ha asignado la competencia para el juzgamiento de determinados delitos, con observancia de las garantías propias del debido proceso que, en general, deben reconocerse a todos los procesados, aun cuando ello no excluye, siempre que se justifique constitucionalmente, la regulación diferente de algunas actuaciones procesales.

“Nada objeta la Corte a la previsión contenida en el art. 1, en el sentido de que los jueces penales del circuito especializado conozcan de los delitos a ellos asignados dentro del ámbito territorial que señale el Consejo Superior de la Judicatura, pues ésta es una atribución propia de este organismo según los arts. 257-1 de la Constitución y 85-6 de la ley 270/96.

“En virtud de lo anterior, la Corte declarará exequibles los arts. 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 21, 23 y 35, inciso 3 de la ley 504/99, en cuanto aluden a los jueces del circuito especializados y materialmente no se oponen a la Constitución.”

Por todo lo expuesto, el suscrito estima que en la sentencia de la que parcialmente se aparta, sin mencionarlo expresamente, la Corte se apartó en varios temas de una jurisprudencia consolidada y acorde con la tradición jurídica, desconociendo unos precedentes que ha debido tener en cuenta y por su carácter de cosa juzgada material.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA, Magistrado

SENTENCIA C-1065/02
(diciembre 3)

TIPO PENAL Y SANCION EN DECRETO LEGISLATIVO
DE CONMOCION INTERIOR-Restricciones al Gobierno para establecimiento o modificación

DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-
Contrabando de hidrocarburos y sus derivados

Referencia: expediente R.E 124

Revisión constitucional del Decreto 2180 de 2002 «por el cual se modifican los artículos 4º y 6º del Decreto 1900 de 2002».

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

L ANTECEDENTES

De la revisión constitucional

1. 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 2180 de 2002, para efectos de su revisión constitucional.

TEXTODELDECRETOOBJETODEREVISIÓN

2. A continuación se transcribe el decreto objeto de revisión.

DECRETO NUMERO 2180 DE 2002

(septiembre 30)

por el cual se modifican los artículos 4º y 6º del Decreto 1900 de 2002.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 1837 de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional;

Que el artículo 44 de la Ley 137 de 1994, «por la cual se regulan los estados de excepción», dispuso que durante el estado de Conmoción Interior y mediante decreto legislativo se podrán tipificar penalmente conductas, aumentar y reducir penas, así como modificar las disposiciones de procedimiento penal y de policía;

Que el Decreto 1837 de 2002, señaló que se debe fortalecer a la Rama Judicial con medidas transitorias con el fin de prever, evitar y reprimir los actos terroristas y criminales de las organizaciones delincuenciales que han multiplicado sus ataques contra la infraestructura de los servicios esenciales de energía, incluida en esta la de hidrocarburos o sus derivados, aumentando con su saqueo la capacidad financiera de que disponen para sembrar terror entre la población civil, desestabilizar la democracia y poner en grave riesgo las instituciones de la Nación;

Que en razón de la naturaleza especial de los hidrocarburos o sus derivados, no es posible establecer un tratamiento penal general para situaciones diferentes y en consecuencia penalizar de igual forma la introducción al país de grandes cantidades de estos productos para su comercialización y la mera introducción de pequeñas cantidades para el consumo personal;

Que el efecto que se busca perseguir con la tipificación de los delitos de contrabando de hidrocarburos o sus derivados y favorecimiento en el mismo, tal como quedó expuesto en la parte motiva del Decreto 1900 de 2002, es el estrangulamiento de una de las fuentes financieras de los grupos delincuenciales, pero el contrabando en cantidades inferiores a los diez (10) galones no tiene esta finalidad;

Que por lo anterior, resulta necesario modificar los artículos 4° y 6° del Decreto 1900 de 2002, en el sentido de establecer un elemento cualificado en razón de la cantidad del producto introducido al país en forma ilícita,

DECRETA:

Artículo 1°. *Modifícase el artículo 4° del Decreto 1900 del 23 de agosto de 2002, el cual quedará así:*

«Artículo 4°. *Contrabando de hidrocarburos o sus derivados. El que introduzca ilícitamente al territorio nacional hidrocarburos o sus derivados o los exporte por lugares no habilitados o los oculte, almacene, disimule o sustraiga de la intervención y control aduanero, en cantidades superiores a diez (10) galones de producto o su equivalente en litros, incurrirá en pena de prisión de tres (3) a ocho (8) años y en multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor CIF de los bienes importados o del valor FOB de los bienes exportados.*

«Si la conducta descrita en el inciso anterior recae sobre hidrocarburos o sus derivados cuyo valor supere los cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la pena será de cinco (5) a ocho (8) años de prisión y multa de cien (100) a seis mil (6.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor CIF de los bienes importados o del valor FOB de los bienes exportados».

Artículo 2º. Modifícase el artículo 6º del Decreto 1900 del 23 de agosto de 2002, el cual quedará así:

«Artículo 6º. Favorecimiento en el delito de contrabando de hidrocarburos o sus derivados. El que sin haber tomado parte en la ejecución de la conducta punible, adquiera, posea, transporte, almacene, venda, ofrezca, suministre o comercialice a cualquier título hidrocarburos o sus derivados, cuando tales bienes sean de contrabando en cantidades superiores a diez (10) galones de producto o su equivalente en litros y tengan un valor inferior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa de cinco (5) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

«La pena será de prisión de cuatro (4) a seis (6) años y multa de cincuenta (50) a tres mil (3000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando el valor de los bienes objeto de contrabando supere los cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.»

Artículo 3º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 30 de septiembre de 2002.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior, Fernando Londoño Hoyos.

La Ministra de Relaciones Exteriores, Carolina Barco Isakson.

El Ministro del Interior encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Justicia y del Derecho, Fernando Londoño Hoyos.

El Viceministro encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera.

La Ministra de Defensa Nacional, Martha Lucía Ramírez de Rincón.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Carlos Gustavo Cano Sanz.

El Viceministro de Desarrollo Económico encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Comercio Exterior, Carlos Alberto Zarruk Gómez.

El Ministro de Minas y Energía, Luis Ernesto Mejía Castro.

El Viceministro de Desarrollo Económico encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Comercio Exterior, Carlos Alberto Zarruk Gómez.

La Ministra de Educación Nacional, Cecilia María Vélez White.

La Ministra del Medio Ambiente, Cecilia Rodríguez González-Rubio.

El Ministro de Salud encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Juan Luis Londoño de la Cuesta.

El Ministro de Salud, Juan Luis Londoño de la Cuesta.

La Ministra de Comunicaciones, Martha Helena Pinto de De Hart.

El Ministro de Transporte, Andrés Uriel Gallego Henao.

La Viceministra de Cultura encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Cultura, Adriana Mejía Hernández.

Trámite

3. 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.

C-1065/02

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.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

4. El procurador General de la Nación solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad del decreto objeto de revisión. Indica que las razones por las cuales mediante sentencia C-969 de 2002 se declararon inexecutable los delitos relativos al contrabando de hidrocarburos y sus derivados, son extensibles al presente caso. Se trata, de una inconstitucionalidad por consecuencia.

Pruebas

5. El gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Defensa, y ECOPETROL, remitieron información relativa al hurto de combustibles, que contiene informes sobre la captura de personas, recuperación de hidrocarburos y estudios sobre el contrabando de combustibles. Así mismo, se recibió copia de las actas suscritas con pequeños importadores de combustibles (pimpineros).

II. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos dictados en ejercicio de las facultades derivadas del artículo 213 de la Constitución, según lo dispuesto en los artículos 214, numeral 6° y 241 numeral 7° de la Carta Política.

Examen formal

7. El examen formal del Decreto 2180 de 2002 se reduce a verificar que haya sido firmado por el Presidente de la República y sus ministros, como lo manda el artículo 213 de la Carta. La Corte no observa irregularidad alguna en este aspecto, como quiera que el Decreto fue firmado por todos los ministros y el Presidente de la República.

Debe señalarse que el hecho de que algunos ministerios estén encargados a los ministros de otras carteras, en nada afecta la constitucionalidad formal del decreto, pues el requisito está dirigido a que el gobierno, en el sentido indicado en el artículo 115 de la Constitución, participe de la decisión de declarar el estado de conmoción interior. Así, se trata de una decisión colegiada, reservada a aquellas personas que tienen funciones políticas: los ministros, sea que sean directores de una sola entidad o varias. Así mismo, en concepto de la Corte no existe irregularidad por el hecho de que en algunos casos, el Decreto fue firmado por viceministros encargados de las funciones del Ministro respectivo, pues éste habrá asumido las funciones políticas de aquél. Así mismo, la responsabilidad de que trata el artículo 214 de la Carta.

En conclusión, el decreto es constitucional por este aspecto.

Examen material

8. En sentencia C-969 de 2002, la Corte precisó las restricciones predicables de la competencia del Gobierno Nacional para establecer o modificar tipos penales y sus sanciones. El Decreto objeto de revisión se limita a modificar los artículos 4 y 6 del Decreto 1900 de 2002, estableciendo una restricción en cuanto al mínimo de hidrocarburos o sus derivados que se puede introducir al territorio, exportar, almacenar, disimular o sustraer de la intervención y control aduanero (contrabando) y se refirió también a la conducta de quien sin haber participado en el

contrabando ya descrito, adquiera, posea, transporte, almacene, venda, ofrezca, suministre o comercialice a cualquier título hidrocarburos o sus derivados (favorecimiento). En los restantes elementos del tipo, la descripción sigue igual. Como quiera que ello no implica una alteración sustancial respecto de los tipos penales analizados, las mismas razones expuestas en la sentencia C-969 de 2002 respecto de los artículos 4 y 6 del Decreto 1900 de 2002, son predicables de las normas objeto de revisión. Por lo mismo, le es extensible a estas disposiciones la conclusión de que violan el ordenamiento constitucional.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991,

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el Decreto 2180 de 2002.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT,
Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA,
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA,
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA,
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO,
Magistrado

RODRIGO ESCOBARGIL,
Magistrado
(con salvamento de voto)

MARCO GERARDO MONROY CABRA,
Magistrado
(con salvamento de voto)

ÁLVARO TAFUR GALVIS,
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ,
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ,
Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-1065/02

TIPO PENAL EN CONMOCION INTERIOR-

Condicionamiento a conductas asociadas a actividad delictiva (Salvamento de voto)

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Corte, salvamos el voto respecto del fallo adoptado en el presente asunto, por las razones que sucintamente pasamos a exponer:

1. El Decreto 2180 de 2002, sobre el cual recae el fallo del cual nos apartamos, modificó expresamente los artículos 4° y 6° del Decreto 1900 de 2002, por medio del cual el Gobierno Nacional, en uso de las atribuciones que le competen durante el estado de conmoción interior, había adoptado medidas en materia penal y procesal penal contra las organizaciones delincuenciales responsables de la alteración del orden público. Dichas medidas consistían en readecuar la tipificación de ciertas conductas punibles directamente relacionadas con el hurto y el contrabando de hidrocarburos y sus derivados y con los daños a la infraestructura energética de hidrocarburos. Además, ese Decreto legislativo hacía inaplicables ciertos beneficios penales para quienes estuvieran siendo procesados como sindicados de estas conductas. Finalmente, regulaba la incautación o aprehensión de los bienes que se hubieran utilizado en la comisión de los ilícitos o que constituyan su objeto, estableciendo normas para su administración o disposición.

Los artículos 4° y 6° del Decreto 1900 de 2002, que fueron expresamente modificados por el Decreto 2180 de 2002, tenían un alcance normativo que consistía en describir la conductas denominadas «*Contrabando de hidrocarburos y derivados*» (artículo 4°) y «*Favorecimiento en el delito de contrabando de hidrocarburos*» (artículo 6°). En el primer caso, la conducta típica consistía en introducir ilícitamente al territorio nacional hidrocarburos o sus derivados, o exportarlos por lugares no habilitados u ocultarlos, almacenarlos, disimularlos o sustraerlos de la intervención y control aduanero, sin consideración a la cantidad o el valor de los hidrocarburos sobre los cuales recayera. En el segundo caso, la conducta penalizada consistía en, sin haber tomado parte en la ejecución de la conducta punible, adquirir, poseer, transportar, almacenar, vender, ofrecer, suministrar o comercializar a cualquier título hidrocarburos o sus derivados, cuando tales bienes fueran de contrabando. Como en el caso anterior, cualquier cantidad de hidrocarburos sobre la cual recayera la conducta era suficiente para que se configurara el ilícito. En ambos delitos las penas privativas de la libertad se incrementan significativamente en el máximo imponible, respecto de los tipos ordinarios del Código Penal conforme a los cuales se reprimen estas conductas en tiempos de normalidad.

Las modificaciones introducidas por el Decreto 2180 de 2002 consistieron en añadir un elemento descriptor a las conductas de contrabando de hidrocarburos y derivados y de favorecimiento en el delito de contrabando de hidrocarburos, que en lo sucesivo sólo se considerarían punibles si se llevaran a cabo sobre cantidades de hidrocarburos o derivados superiores a diez (10) galones o su equivalente en litros.

2. Mediante Sentencia C-939 de 2002 la Corte constitucional declaró la inexequibilidad de todo el Decreto 1900 de 2002, incluyendo, por lo tanto, los citados artículos 4° y 6° que habían sido objeto de modificación por parte del Decreto 2180 de 2002. Dicho fallo estimó que el Gobierno Nacional estaba sujeto a una serie de restricciones a la hora de establecer o modificar tipos penales y fijar sanciones de esta misma naturaleza, y que en el caso particular del Decreto 1900 de 2002 el Ejecutivo las había desconocido, por lo cual el Decreto resultaba inconstitucional. En especial adujo que las penas imponibles durante el estado de conmoción interior no podían superar el máximo del tipo penal ordinario o, si se trataba de nuevos delitos no contemplados anteriormente, la pena no podía superar el término de la conmoción interior. Sobre el tipo de conductas que podían ser penalizadas, la Corte concluyó que los tipos debían ser de peligro concreto, no podían proteger bienes jurídicos de naturaleza individual y sólo podían aplicarse a las personas responsables de la alteración de orden. Por estimar que algunos de esos límites no emanaban ni de la Constitución ni de la Ley 137 de 1994, estatutaria de estados de excepción, los suscritos no acompañamos a la mayoría en la adopción de la decisión de inconstitucionalidad mencionada.

No obstante, en esa oportunidad admitimos que de la Carta y de la citada Ley sí se extraía que, en virtud del principio de finalidad que domina la actividad legislativa del Ejecutivo durante la conmoción interior, sólo era posible que el Gobierno sancionara comportamientos que atentaran contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que las conductas descritas debían lesionar o poner en peligro el orden público. En tal sentido, estimamos que algunas de las descripciones típicas contenidas en el Decreto 1900 de 2002 no podían considerarse constitucionales sin condicionamientos, pues en general reprimían conductas que no siempre estaban asociadas con las causas que según el Gobierno determinaron la alteración del orden, ni su represión contribuía al estrangulamiento de las fuentes de financiación de las organizaciones delincuenciales que han alterado el orden público. No obstante, postulamos que introduciendo el condicionamiento relativo a la necesaria vinculación de la conducta desplegada en cada caso, con la actividad de los grupos al margen de la ley responsables de la alteración del orden, las normas descriptivas de tales conductas punibles hubieran podido declararse exequibles. Esta propuesta, como es sabido, no fue aceptada por la Sala Plena.

3. En el presente asunto, la Sentencia de la cual nos apartamos afirma que el Decreto 2180 de 2002 se limita a modificar los artículos 4° y 6° del Decreto 1900 de 2002, estableciendo una restricción en cuanto al mínimo de sustancia sobre la cual deben recaer las conductas típicas. Y añade que *«(c)omo quiera que ello no implica una alteración sustancial respecto de los tipos penales analizados, las mismas razones expuestas en la sentencia C-939 de 2002 respecto de los artículos 4 y 6 del Decreto 1900 de 2002, son predicables de los tipos penales objeto de revisión. Por lo mismo, le es extensible la conclusión de que violan el ordenamiento constitucional.»*

Así las cosas, habiéndose adoptado el presente fallo con fundamento en las mismas consideraciones que sustentaron la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 4° y 6° del

C-1065/02

Decreto 1900 de 2002, los suscritos nos vemos precisados a salvar nuevamente el voto en la esta oportunidad, pues, como se dijo, no compartimos tales fundamentos. Sin embargo, es menester señalar que, como en el caso anterior, consideramos que las conductas punibles descritas en los nuevos tipos penales contenidos en los artículos 4° y 6° del Decreto 2180 de 2002 no podían ser consideradas exequibles sin condicionamientos, pues reprimían conductas que no siempre estaban asociadas a la actividad de las organizaciones delincuenciales responsables de la alteración del orden. En tal virtud, creemos que debían haber sido declaradas como ajustadas a la Carta, siempre y cuando se entendiera que la conducta sólo podía ser penalizada conforme a estos tipos cuando en cada caso estuviera acreditada su vinculación con la actividad de las organizaciones delincuenciales responsables de la alteración del orden.

Por lo demás, la modificación consistente en señalar que la conducta punible sólo se configuraría cuando recayera sobre un mínimo de sustancia caía bajo la libertad del ejecutivo durante el estado de conmoción interior y cumplía más adecuadamente con el principio de proporcionalidad que en materia punitiva exige que la sanción se ajuste a la gravedad del ilícito y a la afectación del bien jurídico tutelado por la norma penal.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA, Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL, Magistrado

SENTENCIA C-008/03 **(enero 23)**

CONSTITUCION POLITICA-Objetivo

El principal objetivo de toda Constitución y la razón de mantener su condición de norma suprema en la escala del ordenamiento jurídico, es el de estructurar para la comunidad el Estado de Derecho, entendido como aquél que procura garantizar a sus coasociados el equilibrio y la armonía en las relaciones políticas, económicas y jurídicas, asegurando un orden justo y autónomo. Por eso, coincidiendo con el criterio doctrinal más generalizado, puede afirmarse que la mayoría de los textos constitucionales se diseñan bajo un supuesto de orden y normalidad, estableciendo los parámetros generales de la actividad y comportamiento de los organismos estatales, de los gobernantes y gobernados en situaciones de paz o, a lo sumo, con el fin de asegurar que dichas situaciones constituyan el eje central del funcionamiento del Estado y tengan efecto de permanencia.

REGIMEN DE ANORMALIDAD-Etapas en la historia constitucional

DECLARACION DE ESTADOS DE EXCEPCION-Sometimiento a presupuestos de procedibilidad fijados por el ordenamiento jurídico

El hecho de que los Estados de Excepción o de anormalidad institucional estén llamados a estructurarse dentro del marco de la Constitución Política, impone que, tanto el acto de declaratoria de alguno de ellos como las medidas legislativas que lo desarrollen, deban someterse a los presupuestos mínimos de procedibilidad y aplicación fijados por el ordenamiento jurídico -llámese constituyente o legislador estatutario-, los cuales a su vez tienen que ser verificados por el órgano a quien se asigna la función de ejercer el control de constitucionalidad, en aras de asegurar que, con ocasión de la imposición de un régimen de excepción, no se desborden los poderes otorgados y se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE CONMOCION INTERIOR-Presupuestos formales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE CONMOCION INTERIOR-Presupuestos materiales

ENTIDADES TERRITORIALES-Alteración del orden público

CONCEJO MUNICIPAL-Coacción y amenaza contra sus miembros

DECRETO DECLARATORIO DE CONMOCION INTERIOR Y DECRETO QUE ADOPTA MEDIDAS RELACIONADAS CON CONCEJO MUNICIPAL-Relación de conexidad y necesidad

Es clara y evidente las relaciones de conexidad y necesidad existentes entre las medidas adoptadas en el Decreto 2255 de 2002 y algunas de las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, en cuanto las primeras se expidieron con el fin garantizar el funcionamiento de los Concejos Municipales y de la propia administración local, seriamente afectados por los actos de coacción y amenaza de que vienen siendo víctimas los miembros de los Concejos Municipales y demás autoridades locales del país. Promover las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales cuando por razones de orden público no puedan sesionar en la sede oficial, y establecer la forma como en esos casos se puede deliberar y decidir, en ningún caso constituyen medidas que excedan el ámbito de aplicación del Estado de Conmoción Interior o que se aparten de su objetivo más próximo. Cabe insistir en que la finalidad perseguida con las mismas coincide plenamente con las causas que motivaron la declaratoria del citado Estado de Conmoción, y que la Corte encontró ajustadas a la Constitución Política, como es la de preservar el sistema democrático ante la andanada terrorista y el ataque indiscriminado a las instituciones públicas municipales por parte de grupos armados al margen de la ley.

JUICIO DE FINALIDAD-Significado/JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Significado

La Corte se ha referido a los juicios de finalidad y proporcionalidad señalando que la finalidad, amén de exigir la debida articulación entre las medidas que se dicten durante los estados de excepción, la misma impone que las normas que se expidan «deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado». Respecto al juicio de proporcionalidad, dijo esta Corporación que el mismo «hace relación a la justa medida que debe existir entre los distintos instrumentos que se dicten para contrarrestar el orden perturbado y las situaciones o circunstancias de crisis que se pretende conjurar»; es decir, constituye «la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos».

DEMOCRACIA-Concepto

La democracia puede definirse como el régimen político cuyo orden es edificado o construido a partir de la manifestación de voluntad de los gobernados, gozando éstos de libertades públicas y conservando la opción de controlar el ejercicio del poder. En otras palabras, es una forma de gobierno en el que «los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad [directa o indirectamente]».

DEMOCRACIA-Principio vertebral

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN LA CONSTITUCION POLITICA-

Alcance y contenido

La Constitución Política de 1991 recoge el principio democrático y afianza su importancia institucional en los siguientes términos: (i) en el preámbulo, dentro de la declaración de principios del ordenamiento, enuncia que el régimen constitucional colombiano debe darse dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo; (ii) en el artículo 1º, define a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista; (iii) en el artículo 2º señala entre los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida

económica, política, administrativa y cultural de la nación; (iv) en el artículo 3º consagra el principio de la soberanía popular, precisando que ésta reside exclusivamente en el pueblo y que de él emana el poder público; (v) en el artículo 40 regula todo lo referente al derecho de participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político y (vi) en el artículo 209 cuando dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que se desarrollará con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Universalidad/PRINCIPIO DEMOCRATICO-Expansión

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Exigible respecto del órgano legislativo pero aplicable a otras Corporaciones Públicas/**PRINCIPIO DEMOCRATICO-Aplicable** a Asambleas Departamentales y Concejos Municipales

A un cuando el principio democrático y las garantías que lo identifican son particularmente exigibles respecto del órgano legislativo, por ser éste a quien se asigna la función específica de discutir y votar las leyes, es decir, de expedir las normas generales que gobiernan la vida en comunidad, tal hecho no descarta que dicho principio también sea aplicable a las demás Corporaciones públicas, dada su connotación de órganos de representación política. Si bien es cierto las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales no son órganos legislativos propiamente dichos, sino entidades de naturaleza eminentemente administrativa; y en ese sentido sus decisiones no constituyen la vía que por antonomasia recoge la voluntad popular nacional como sí lo es la ley, las mismas se integran y conforman a través del voto, siendo también depositarios del mandato que sus electores le han confiado en cada nivel territorial. Por ello, son responsables ante estos últimos por las decisiones que adopten en el cumplimiento de sus funciones y, en virtud del principio de representación democrática y de su carácter universal y expansivo, están obligadas a desarrollar el mandato bajo condiciones que aseguren el pluralismo, la participación, el principio de las mayorías y la publicidad de sus actos, tal y como ocurre con la actividad legislativa.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Finalidad

El modelo de democracia participativa afianzado en la Constitución del 91, tiene como propósito específico garantizar a los ciudadanos su permanente intervención en todos los procesos decisorios, tanto electorales como no electorales, que afecten o comprometan sus intereses, buscando así «fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.» Por lo tanto, se reitera, aun cuando las Corporaciones Públicas del orden territorial no son consideradas organismos legislativos sino administrativos, atendiendo a la naturaleza de sus funciones y a la forma como son constituidas e integradas, las mismas están llamadas a operar bajo las reglas que rigen y orientan la actividad legislativa y que identifican el principio democrático.

CONCEJO MUNICIPAL-Finalidad democrática

Siguiendo el marco regulatorio que en relación con el funcionamiento de las Corporaciones públicas de elección popular señala la Constitución y desarrolla la ley, concretamente para el caso de los Concejos Municipales, se confirma que el mismo se orienta a garantizar el libre ejercicio de la democracia, asegurándose que exista el debate, la participación ciudadana, la existencia y publicidad de las sesiones, y que las decisiones se tomen por las mayorías sin atropellar los derechos de las minorías.

CORPORACION PUBLICA-Reuniones presenciales salvo por causas extraordinarias y excepcionales

Respecto a las características de las reuniones corporativas, una primera lectura de las disposiciones constitucionales y legales citadas permiten señalar que, en principio, ellas deben ser presenciales y desarrollarse en la respectiva sede oficial, por ser ésta la forma más expedita de garantizar el verdadero debate democrático en cuanto ofrece mayores facilidades para la deliberación, la participación de la comunidad en las respectivas sesiones y para el ejercicio del control político directo. No obstante, resulta válido concluir que, si bien éstas parten de la necesaria presencia de los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular en la sede oficial designada para el efecto, no es per se inconstitucional que, bajo condiciones de excepción donde está de por medio el funcionamiento de tales corporaciones y la propia institucionalidad democrática, las reuniones de éstas puedan llevarse a cabo por vías distintas -incluso no previstas por el Constituyente ni por el legislador ordinario- que en todo caso permitan garantizar las reglas básicas del juego democrático y político: el debate, la participación y la publicidad de los actos.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS DEL GOBIERNO-Adopción de medidas urgentes, excepcionales y extraordinarias en estados de crisis

ESTADOS DE EXCEPCION-Medidas urgentes, excepcionales y extraordinarias para restablecimiento del orden público

Estas medidas excepcionales y extraordinarias son las que la Constitución y la Ley Estatutaria le permiten asumir al Gobierno Nacional bajo la modalidad de los denominados Estados de Excepción; medidas que no son enumeradas en forma taxativa y precisa por dichos ordenamientos, dejando al ejecutivo un amplio margen de maniobra legislativa que, dentro del marco de la Constitución y del respeto por sus principios y garantías fundamentales, le permita a éste decretar aquellas que considere imprescindibles para el restablecimiento del orden público e impedir su deterioro, sin perjuicio de los controles que sobre tales medidas deba ejercer el órgano competente por expresa disposición constitucional.

CONCEJO MUNICIPAL-Reuniones no presenciales por razones de orden público

Ante la grave situación de orden público que afecta la República y atendiendo a su carácter excepcional y transitorio, no resulta contrario al principio democrático que se adopten medidas como es la de autorizar las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales, admitiendo que sus miembros deliberen y decidan a través de las herramientas tecnológicas existentes en materia de telecomunicaciones, tales como fax, teléfono, teleconferencia, video conferencia, internet, conferencia virtual o vía 'vía chat', siempre que a través de su regulación sea posible asegurar la existencia del debate, la participación ciudadana, la publicidad de los actos, el principio de las mayorías y, en general, todas aquellas garantías propias del precitado principio democrático.

LEGISLADOR-Autorización de reuniones no presenciales de los Concejos Municipales es constitucional

No encuentra la Corte que, bajo el presente Estado de Comoción Interior, el legislador extraordinario haya violado la Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, por el sólo hecho de haber autorizado las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales aprovechando los avances tecnológicos en materia de comunicaciones. Según se ha venido señalando, la medida es consecuente con la grave situación de orden público que vienen soportando la mayoría de los municipios del país, y que se proyecta en las amenazas e intimidaciones dirigidas contra los miembros de los Concejos, a quienes se les ha impedido reunirse físicamente en la sede oficial e incluso en sedes alternas, afectándose de manera grave el normal funcionamiento de los Concejos Municipales, la debida prestación de los servicios públicos que tienen a su cargo las autoridades municipales en su conjunto y, por esa vía, el propio sistema democrático constituido y la autonomía que la Constitución

Política reconoce a las entidades territoriales. La medida se orienta a mantener vigente la capacidad operativa de los Concejos Municipales, coadyuvando a que las administraciones locales puedan atender en forma adecuada sus funciones y la prestación de los servicios públicos que le han sido asignados.

CORPORACION PUBLICA-Coacción y amenaza de grupos al margen de la ley

CONCEJO MUNICIPAL-Reuniones no presenciales a través de medios de comunicación

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Importancia del debate

Respecto a la importancia institucional del debate o la deliberación, es de aclararse que la jurisprudencia constitucional le ha reconocido a éste un papel preponderante en la realización del principio democrático. Entre otras razones, por cuanto su ejecución material permite asegurar la confrontación de todas y cada una de las diversas corrientes de pensamiento que han confluído en las bancadas de las Corporaciones Públicas de elección popular, al tiempo que el surgimiento de las mismas, en los términos definidos por el ordenamiento jurídico para los distintos órganos de elección popular, implica previamente la observancia y definición de las demás garantías propias del sistema democrático como la publicidad y la participación -entre otras-. El debate constituye la oportunidad reconocida a los miembros de las Corporaciones Públicas de representación popular, de discutir y controvertir los asuntos que se someten a su consideración y que son de su exclusiva competencia. En la Sentencia C-222 de 1997, la Corte tuvo oportunidad de precisar que «es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio». Por su parte, coincidiendo con las afirmaciones anteriores, el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, define el debate como «El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación...».

DEBATE-Finalidad

CORPORACION PUBLICA-Publicidad de sus actos

La realización efectiva del debate y, por tanto, la posibilidad de deliberar o controvertir las proposiciones o proyectos sometidos a consideración de las Corporaciones Públicas, está condicionado a que previamente éstos hayan sido publicados, es decir, hayan sido puestos en conocimiento tanto de la opinión pública como de los miembros de las respectivas corporaciones -para el caso particular de los Concejos Municipales-, buscando con ello que unos y otros tengan oportunidad real de participar en la decisión a adoptar. En el caso específico de la ciudadanía, la falta de publicación de la actividad emprendida por las Corporaciones Públicas no solo conlleva a la desinformación, sino además, a la imposibilidad de ejercer el control sobre la actividad que les compete desarrollar.

CONCEJO MUNICIPAL-Reuniones no presenciales deben contener la publicación y remisión anticipada de la propuesta a debatir

CONCEJO MUNICIPAL-Reuniones no presenciales son excepcionales por razones de orden público/**CORPORACION PUBLICA**-Reuniones no presenciales deben ser adoptadas por mayoría

En cuanto la medida de autorizar este tipo de reuniones no presenciales es excepcional y transitoria; es decir, que sólo opera cuando por razones de orden público no es posible que los concejos sesionen en la sede habitual, y únicamente durante el tiempo que dure el estado de conmoción interior, es necesario, para evitar el uso inadecuado y desmesurado

de la precitada medida, que su realización esté precedida de una declaración del Gobierno Nacional en la que se definan aquellas zonas del territorio donde el Estado no este en capacidad de brindar una protección especial a los miembros de los Concejos Municipales amenazados, ni tampoco de garantizar las reuniones presenciales en las respectivas sedes. Definidas dichas zonas, la decisión de convocar a reuniones no presenciales debe ser adoptada por la mayoría de los miembros de la corporación, advirtiendo previamente sobre la existencia de una infraestructura de comunicaciones que permita llevar a cabo este tipo de reuniones, y verificando que el medio escogido se encuentre al alcance de todos los participantes, garantice la autenticidad de la reunión y la actuación personal de cada uno los concejales y, finalmente, que sea lo suficientemente idóneo para asegurar la transmisión fidedigna de la voluntad de quienes son llamados a expresarla.

PRINCIPIO DEMOCRATICO-No vulneración por utilizar medios tecnológicos en reuniones no presenciales

Autorizar a los Concejos Municipales para adelantar reuniones no presenciales, y deliberar y decidir utilizando los medios que ofrece la actual tecnología en materia de comunicación no viola el principio democrático, en el entendido que se de estricto cumplimiento a los objetivos propuestos por la regulación de excepción y por la ordinaria que le resulte aplicable.

CONCEJO MUNICIPAL-Constitucionalidad de medidas que autorizan reuniones no presenciales

Respecto a los contenidos normativos de los artículos 1º, 2º, 3º 4º y 5º del decreto bajo revisión, habrá de señalarse que los mismos constituyen un mero desarrollo de la medida que autoriza las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales, por lo cual el análisis de constitucionalidad que se ha hecho de esta última a lo largo del texto de la presente Sentencia, le resulta plenamente aplicable. Para la Corte es claro que dicha regulación, al limitarse a desarrollar la forma como se deben llevar a cabo tales reuniones: describiendo los medios a utilizar, el procedimiento a seguir y los mecanismos que facilitan su ejecución material, en gran medida es compatible con los principios, derechos y garantías constitucionales que le son predicables.

CONCEJO MUNICIPAL-Autonomía

Los Concejos Municipales, si bien están llamados a colaborar armónicamente con las demás autoridades y organismos públicos en la realización de los fines del Estado, tienen funciones separadas y gozan de plena autonomía para el ejercicio de las competencias que le fija el propio ordenamiento Superior y, con base en él, también la ley y los reglamentos. Dicha autonomía se extiende a los ámbitos político, administrativo y financiero, y se hace exigible no solo frente las autoridades del orden nacional y departamental, sino también respecto de las demás autoridades del orden municipal. En materia administrativa, la autonomía reconocida a los Concejos Municipales se refleja en la posibilidad de autogobernarse, es decir, de organizarse internamente dándose su propio reglamento de funcionamiento y aplicándolo en forma independiente. En cuanto a los campos político y financiero, la mencionada autonomía se proyecta, para lo político, en el desarrollo y cumplimiento exclusivo de sus competencias institucionales y, para lo financiero, facilitando que sea el propio organismo corporativo quien ejecute las partidas asignadas a su favor en el presupuesto anual del municipio.

ALCALDE-Competencia supletiva y excepcional para convocar a reuniones no presenciales

Respecto de la atribución que le otorga a los alcaldes para convocar a las reuniones no presenciales en ausencia del presidente del Concejo Municipal o de quien haga sus veces, ésta no afecta el principio de autonomía funcional que rige para los concejos, ya que se trata de una competencia eminentemente supletiva o subsidiaria que, con carácter excepcional y transitorio, sólo se hace exigible en ausencia de la mesa directiva de la respectiva corporación municipal que es la llamada a convocar este tipo de reuniones. Además, dicha atribución es consecuente con el fin propuesto por la medida de excepción, ya que su propósito específico es garantizar el funcionamiento de los Concejos ante la amenaza que pesa sobre los concejales y directivos, quedando en todo caso condicionada su viabilidad a la posterior convalidación que haga la mayoría de los miembros de la corporación convocada.

NORMA LEGAL-Justificación de la suspensión por ser incompatibles con el estado de excepción

DECRETO LEGISLATIVO DE FUNCIONAMIENTO DE CONCEJO MUNICIPAL-
Constitucionalidad por el aspecto formal/**DECRETO LEGISLATIVO DE
FUNCIONAMIENTO DE CONCEJO MUNICIPAL**-Exequibilidad material condicionada
CONCEJO MUNICIPAL-Condicionabilidad de las reuniones no presenciales

Referencia: expediente RE-125

Asunto: Revisión constitucional del Decreto Legislativo 2255 de 2002 "Por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Concejos Municipales para su normal funcionamiento".

Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil tres (2003).

La Sala plena de la corte constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

LANTECEDENTES

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 214-6° y 241-7 de la Constitución Política, y para los efectos de adelantar el control constitucional oficioso, la Secretaría General de la Presidencia de la República envió a esta Corporación fotocopia auténtica del Decreto 2255 de octubre 8 de 2002, "por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Concejos Municipales para su normal funcionamiento", expedido dentro del Estado de Conmoción Interior que fue declarado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 1837 del 11 de agosto del año en curso.

La Corte, mediante Auto del veintitrés (23) de octubre de 2002, proferido por el despacho del Magistrado Sustanciador, asumió el conocimiento de la norma en cuestión; dispuso su fijación en lista para efectos de asegurar la intervención ciudadana y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación quien rindió el concepto de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Defensor del Pueblo, al Director de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Director de la Comisión Colombiana de Juristas, al Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades Nacional, Javeriana, Externado de Colombia y Andes, para que presentaran por escrito su concepto sobre los puntos relevantes en relación con la materia regulada en el Decreto 2255 de 2002.

Una vez cumplidos los trámites previstos tanto en la Constitución Política como en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la exequibilidad del Decreto Legislativo 2255 de 2002.

II. TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

El siguiente es el texto del Decreto objeto de revisión, según publicación efectuada en el Diario Oficial N. 44.959 de octubre 9 de 2002.

"DECRETO NÚMERO 2255 DE 2002

'Por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Concejos Municipales para su normal funcionamiento'

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, y

CONSIDERANDO

Que mediante Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el Territorio Nacional.

Que los grupos armados al margen de la ley vienen realizando actos de coacción y amenazas contra los miembros de los Concejos Municipales que comprometen la integridad personal de estos, lo cual dificulta a dichas corporaciones sesionar en el recinto señalado oficialmente para ello y en condiciones normales.

Que se requiere la adopción de medidas excepcionales que permitan que los Concejos Municipales cumplan con las funciones y atribuciones que les han sido asignadas en la Constitución y en la Ley.

Que se hace necesario suspender los artículos 78 del Decreto 1333 de 1986, 24 de la ley 136 de 1994 y el inciso 4. del artículo 111 de la ley 418 de 1997, prorrogada por la ley 548 de 1999, con el fin de facilitar reuniones de los Concejos fuera de la sede, reuniones virtuales y garantizar la validez de las decisiones adoptadas en esos casos.

Que la ley 527 de 1999 regula en sus artículos 10 y 11 la admisibilidad y fuerza probatoria de los mensajes de datos.

DECRETA:

ARTICULO 1o.- Si por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que los miembros de los Concejos Municipales concurren a su sede habitual, podrán celebrar reuniones no presenciales.

Para tal fin, las mayorías pertinentes podrán deliberar o decidir por comunicación simultánea o sucesiva, utilizando para tal efecto los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones tales como fax, teléfono, teleconferencia, video conferencia, internet, conferencia virtual o vía "chat" y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los Concejales.

Los Concejos Municipales también podrán adoptar válidamente sus decisiones, cuando por escrito las mayorías pertinentes expresen el sentido de su voto. Si el voto se hubiere expresado en documentos separados, éstos se harán llegar al secretario de la Corporación en un término máximo de 10 días calendario, contados a partir de la fecha de convocatoria.

En caso de existir comisiones permanentes, se podrán adelantar las sesiones en los mismos términos establecidos en el presente artículo.

Los mismos medios podrán emplearse con el fin de escuchar a quienes deseen rendir declaraciones verbales o escritas sobre hechos o temas que requieran ser debatidos, o puedan aportar información o elementos de juicio útiles para las decisiones de los Concejos Municipales.

En todo caso el Alcalde Municipal podrá autorizar el traslado de la sede oficial del Concejo municipal a otra jurisdicción diferente de la cabecera municipal, cuando se presenten las circunstancias de alteración del orden público, intimidación o amenaza contra los integrantes de dichas corporaciones.

ARTICULO 2o.- La modalidad de las sesiones será decisión del Presidente de la Corporación o de quien haga sus veces, quien deberá informar de la misma a la totalidad de los miembros del Concejo.

En ausencia del Presidente del Concejo o quien haga sus veces de acuerdo con el reglamento de la corporación, el Alcalde Municipal hará la convocatoria e informará de ello a todos los concejales, indicando la modalidad de las sesiones.

ARTICULO 3o.- De las sesiones adelantadas a través de medios señalados en el presente Decreto se levantará la correspondiente acta en los términos establecidos en los reglamentos, dejando constancia del medio utilizado y las decisiones adoptadas.

ARTICULO 4o.- Cuando se presenten las circunstancias descritas en el artículo 1° del presente, las reuniones ordinarias contempladas en la ley podrán celebrarse en cualquier tiempo y ser convocadas por el alcalde, sin exceder el número máximo de sesiones anuales establecido por la ley.

ARTICULO 5o.- Al hacer uso de las facultades conferidas en el presente Decreto, las corporaciones no podrán superar los límites establecidos en la ley para los honorarios de los concejales y los gastos de funcionamiento de la Corporación.

ARTICULO 6o.- El presente decreto rige a partir de la fecha de su promulgación y suspende por todo el tiempo que estuviere vigente los artículos 78 del Decreto 1333 de 1986, 24 de la ley 136 de 1994 y el inciso 4. del artículo 111 de la ley 418 de 1997, prorrogada por la ley 548 de 1999.

PUBLÍQUESE y CUMPLASE,

Bogotá D.C., a los, 8 de octubre de 2002".

III. INTERVENCIONES

- Intervención de la Federación Colombiana de Municipios.

El ciudadano Gilberto Toro Arango, en representación de la Federación Colombiana de Municipios, intervino dentro del proceso de la referencia con el objeto de solicitar a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad del Decreto 2255 de 2002, de conformidad con los siguientes argumentos:

Inicialmente, considera que los planteamientos efectuados por esta Corporación en la Sentencia C-802 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), por medio de la cual se adelantó el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 1837 de 2002, son aplicables para adelantar el citado examen de constitucionalidad; concretamente, en lo que respecta al estudio de los

fundamentos invocados por el Gobierno Nacional para declarar turbado el orden público, y que se relacionan con la crítica situación de seguridad de las autoridades municipales, a saber: "3) Actos de coacción a mandatarios locales, seccionales y nacionales y a sus familias en todo el país por parte de grupos armados financiados mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión"¹.

A partir de la aplicación de la Sentencia de la Corte, el interviniente sostiene que las razones que motivaron la declaratoria de exequibilidad del Decreto 1837 de 2002, respecto de la situación de los Alcaldes, es igualmente aplicable a los miembros de los Concejos Municipales. Ello, en el entendido de que: "...el modelo colombiano de gobierno local sitúa a estas dos autoridades en un plano de cooperación con reparto horizontal de responsabilidades, de suerte que no es el uno superior jerárquico del otro sino que en muy variados temas tienen competencias concurrentes, muchas de las cuales no pueden ser ejercidas por el Alcalde si no se produce el complementario pronunciamiento del Cabildo...".

Así, la posibilidad reconocida en el Decreto estudiado, de poder celebrar reuniones no presenciales, la práctica de las teleconferencias o videoconferencias y el sistema del voto electrónico, constituyen instrumentos idóneos para asegurar la "institucionalidad municipal", pues frente a la arremetida de los grupos violentos, nada más afortunado que el hallazgo de mecanismos aptos y propicios para asegurar el normal funcionamiento de los Concejos, sin arriesgar o poner en peligro la vida de los miembros de esas corporaciones.

En este sentido, considera que "...las disposiciones del Decreto son la puerta de salida de la administración local de su letargo decimonónico para entrar al siglo veintiuno, así se trate de una puerta de emergencia...".

2. Intervención de la Presidencia de la República.

El ciudadano Camilo Ospina Bernal, en su condición de Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, intervino dentro del proceso de la referencia para solicitar a esta Corporación que declare exequible el Decreto 2255 de 2002, por cuanto no adolece de vicio formal o materia

A juicio de la Presidencia de la República, en la formación del citado Decreto no se incurrió en ningún vicio de procedimiento que afecte su validez, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Se expidió por el Presidente de la República, de conformidad con las competencias que le fueron asignadas por los artículos 213 y 214 de la Constitución Política, y se firmó por él y 11 de sus Ministros, *"tres encargados de las funciones ministeriales de otras carteras, el Comandante General de las Fuerzas Militares encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Defensa Nacional y la Viceministra de Cultura encargada de las funciones del despacho de la Ministra de Cultura"*.

- En su texto expone los motivos en que se fundamentó el Gobierno Nacional para expedir dichas medidas, en ejercicio de las facultades que le confieren el artículo 213 de la Carta Fundamental y las disposiciones concordantes de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

- Y se profirió dentro del término de vigencia del Decreto 1837 de 2002, por medio del cual se declaró, en todo el territorio nacional, el estado de conmoción interior.

¹ En la citada Sentencia, la Corte consideró que a partir de las pruebas remitidas por el Gobierno Nacional era posible inferir que: *"...en lo transcurrido de este año 397 alcaldes han sido amenazados de muerte si no renuncian a sus cargos y (...) 13 han sido secuestrados y 8 asesinados. También han sido amenazados 504 concejales, 70 personeros y 10 diputados. Además, han sido asesinados 19 concejales y personeros..."*.

Respecto a su validez material, sostiene que el Decreto 2255 de 2002 depende del cumplimiento de dos requisitos, a saber: (i) La presencia de una relación de conexidad, y (ii) la sujeción de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo a los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad; los cuales se cumplen a cabalidad.

- En cuanto a la conexidad, señala que el Decreto objeto de revisión guarda una doble relación de causalidad, tanto la que se da entre las causas que generaron la declaratoria del estado de conmoción interior y su propia finalidad, como la existente entre las causas de su expedición y la materia regulada.

Respecto a la primera, sostiene que para observar el cumplimiento de este requisito de conexidad, basta con atender a uno de los fundamentos del Decreto 1837 de 2002, que declaró el estado de conmoción interior, y que se refiere a "...las amenazas a que está sometida nuestra democracia por los actos de coacción de que vienen siendo víctimas los mandatarios locales y nacionales y sus familias en todo el país...", circunstancia que, de conformidad con la Sentencia C-802 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), se encuentra plenamente acreditada.

De acuerdo con lo anterior, la acción de los violentos al coaccionar a los Concejales, no sólo impide, amenaza o condiciona indebidamente el cumplimiento de las funciones propias de dichas Corporaciones, como voceros y agentes de los ciudadanos a los cuales representan, sino que también atacan un importante escenario de debate y de participación democrática. Precisamente, el ámbito funcional de los Alcaldes Municipales depende, en algunas ocasiones, de las decisiones que en representación de una colectividad adopten dichos Concejos .

Frente a la segunda, manifiesta el interviniente que la suspensión de algunas normas que regulan el funcionamiento de los Concejos Municipales, corresponde a la necesidad de adecuar la vigencia de la democracia y la preservación de la estabilidad institucional a los actos de coacción y amenaza que los grupos al margen de la ley realizan en contra de sus miembros, circunstancia que se traduce en la dificultad de sesionar en el recinto oficialmente señalado, bajo condiciones de normalidad . En consecuencia, es claro que la finalidad del Decreto 2255 de 2002, es: "de una parte, la de impedir que la actuación de los violentos que tan gravemente atenta contra la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana, se traduzca en la imposibilidad para los Concejos de dar cumplimiento a sus tareas, con las consecuencias negativas que eso trae a la vida municipal, y, de otra, posibilitar a las autoridades locales la ejecución de sus funciones mediante la autorización para el uso de herramientas que permitan realizar los principios de

² El interviniente señala, entre otras, las siguientes funciones concurrentes entre los Alcaldes y los Concejos Municipales: (i) La prestación de los servicios a cargo del Municipio; (ii) Los planes y programas de desarrollo económico y social; (iii) La autorización para celebrar contratos; (iv) La definición de los tributos y gastos locales, etc.

³ De conformidad con el interviniente, las siguientes son las normas objeto de suspensión, a saber: «*los artículos 78 del Decreto 1333 de 1986, 24 de la Ley 136 de 1994 y el inciso 4° del artículo 111 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999*». El contenido normativo de dichos preceptos determina que: «**Artículo 78 del Decreto 1333 de 1986.** *Las reuniones de los Concejos que se efectúen fuera del lugar señalado oficialmente como sede de las sesiones y los actos que en ellas se realicen carecen de validez. Artículo 24 de la Ley 136 de 1994. Invalidez de las reuniones.* *Toda reunión de miembros del Concejo que con el propósito de ejercer funciones propias de la Corporación, se efectúe fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez y los actos que realicen no podrá dársele efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados conforme a las leyes. Inciso 4° del Artículo 111 de la Ley 418 de 1997.* *Las Corporaciones Públicas referidas en los incisos anteriores, que se les dificulte sesionar en su sede oficial, el Presidente de la Corporación respectiva podrá determinar el sitio donde puedan hacerlo*».

igualdad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, moralidad y eficacia en la función administrativa...".

- **En punto a la razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en el Decreto objeto de revisión**, explica que éstas no conllevan un ejercicio abusivo de las facultades que detenta el Gobierno Nacional al asumir la declaratoria de un estado de conmoción interior. Ello, porque dichas herramientas a la luz de los fines esenciales del Estado permiten, entre otras, asegurar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan, preservar el fundamento democrático de la convivencia ciudadana y velar por la salvaguarda de la autonomía de las entidades territoriales. Además, sostiene, ninguna de las normas del Decreto objeto de revisión suspenden los derechos humanos, ni las libertades fundamentales, ni interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni de los órganos del Estado y, por último, ni suprimen ni modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

3. Intervención del Ministerio del Interior.

El ciudadano Gerardo Jaimes Silva, en representación del Ministerio del Interior, intervino dentro del proceso de la referencia y solicitó a la Corte la declaratoria de exequibilidad del Decreto 2255 de 2002, con fundamento en los siguientes argumentos:

Inicialmente, alude a ciertos argumentos fácticos para sustentar la adopción de las medidas previstas en el Decreto 2255 de 2002. En atención a dichas circunstancias, estima que el citado Decreto pretende garantizar a los Concejos Municipales la posibilidad de ejercer sus funciones con los mínimos riesgos para la seguridad y la vida de sus miembros. De ahí que, en caso de amenazas o intimidación, sean procedentes las siguientes medidas, a saber: (i) La celebración de reuniones no presenciales, en el evento de que no puedan concurrir a su sede habitual, y; (ii) La posibilidad para el Alcalde Municipal de autorizar el traslado de la sede oficial del Concejo a una jurisdicción diferente de la cabecera municipal.

Con dichas medidas, se busca evitar la desestabilización institucional y la paralización de la administración municipal, permitiendo que los Concejos Municipales dispongan de normas flexibles que les permitan el desarrollo de sus actividades en los sitios, momentos y condiciones que resulten menos riesgosos y que, garanticen los principios y exigencias constitucionales que rigen la labor de las citadas Corporaciones Públicas.

Según su entender, en la legislación colombiana se han previsto mecanismos tecnológicos para el desarrollo de las funciones públicas, entre otras, se destacan las disposiciones del artículo 96 de la Ley 270 de 1996, los artículos 10 y 11 de la Ley 527 de 1999 y el artículo 4° del Decreto 266 de 2000, éste último declarado inicialmente exequible por esta Corporación. Por esta razón, "el empleo de los medios tecnológicos en el desarrollo de las funciones públicas, no resulta en

⁴ Así, determina que: «las proporciones y alcances de [las amenazas]... se ven reflejadas en las alarmantes cifras de 55 concejales asesinados, 7 heridos y 24 secuestrados que reporta la Dirección General de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior, además del registro de 704 Concejos amenazados, lo que equivale al 54% de los Concejales del país en el 65% de los Municipios, según datos aportados por la Federación Nacional de Concejos para lo corrido del presente año. Evidentemente, esta situación conlleva un obstáculo desmesurado para que dichas Corporaciones municipales puedan realizar sus correspondientes sesiones, entorpeciendo así el cumplimiento de las funciones que legalmente corresponden a dichas Corporaciones y, en consecuencia, el normal funcionamiento de las administraciones municipales».

modo alguno contrario a la Constitución Política y, por el contrario, permite la realización de los principios de eficiencia y celeridad de la administración pública".

En relación con las sesiones de los Concejos Municipales en sedes y fechas diferentes, se afirma que la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado conceptuó favorablemente sobre la posibilidad de que dichas Corporaciones Públicas adelanten sus sesiones en una sede diferente a la cabecera municipal, cuando existan graves amenazas contra la vida de sus miembros (Concepto No. 1387 del 19 de octubre de 2001).

Concluye su intervención señalando que: "con las medidas adoptadas (...), se busca garantizar la permanencia institucional de los municipios, manteniendo la continuidad de las garantías y derechos de participación ciudadana y la consolidación del control ciudadano de la gestión pública, los cuales no pueden dejarse enajenar por la voluntad ilícita de grupos armados al margen de la ley".

4. Intervención de la Defensoría del Pueblo.

El ciudadano Sergio Hernán Fajardo Bautista, en representación de la Defensoría del Pueblo, intervino dentro del proceso de la referencia con el objeto de solicitar a esta Corporación declarar la exequibilidad condicionada del Decreto 2255 de 2002, con fundamento en los siguientes argumentos:

Desde la perspectiva formal, afirma el interviniente que el Decreto sometido a juicio reúne las exigencias establecidas por la Constitución Política, es decir, "fue dictado con fundamento en el Decreto 1837 de 2002 que declaró el estado de conmoción interior, está suscrito por el Presidente, doce (12) ministros en funciones y el Comandante General de las Fuerzas Militares, como encargado de las funciones del Ministerio de Defensa Nacional, y fue expedido dentro del término de la conmoción interior".

En lo que hace a su validez, sostiene que ésta depende del cumplimiento de dos requisitos, a saber: (i) La presencia de una relación de conexidad y; (ii) La sujeción de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo a los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.

- **En cuanto a la conexidad** que debe predicarse entre los preceptos normativos del Decreto 2255 de 2002 y la situación que determinó la declaratoria del estado de conmoción interior, estima la Defensoría que tanto los considerandos, como las medidas adoptadas, guardan relación con los motivos que originaron la declaratoria del estado de conmoción interior, toda vez que se autoriza bajo parámetros extraordinarios a los Concejos Municipales para realizar sesiones fuera de la sede de su despacho, cuando las circunstancias de orden público lo exijan, con el fin de salvaguardar la institucionalidad democrática, tal y como se advierte en los hechos señalados en el Decreto 1837 de 2002 .

- **En torno a la relación de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad** del Decreto 2255 de 2002, sostiene la entidad que, en términos generales, las medidas contenidas en dicho Decreto se concretan en una sola, a saber: "la de permitir las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales, acudiendo a sistemas de telecomunicaciones, cuando por razones de orden público, intimidación o amenaza, no se sea posible a los concejales asistir al recinto oficial". En

⁵ En esta medida, cita la siguiente motivación del Decreto 1837 de 2002, según el cual: «...grupos armados a la vil empresa de amenazar a los legítimos representantes de la democracia regional, los gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, y sus colaboradores, intentando la ruina de nuestras instituciones, sembrando la anarquía y creando la sensación de orfandad, abandono y desgobierno en amplias zonas del país».

este orden de ideas, la motivación y las medidas adoptadas resultan ajustadas a los requerimientos constitucionales previamente referenciados, ya que buscan no sólo facilitar a los Concejos Municipales el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, sino que también propenden por garantizar la institucionalidad democrática.

No obstante, sostiene que las medidas previstas en el Decreto objeto de revisión, deben garantizar tanto el principio democrático y la autonomía de las entidades territoriales, como la realización de los "debates" inherentes a la adopción de cualquier decisión en una Corporación Pública. Esto, por cuanto de conformidad con el ordenamiento jurídico, la regla general, en tratándose de Corporaciones Públicas, es la presencia de los miembros elegidos popularmente en el recinto oficialmente designado para el efecto (C.P. art. 140 y Leyes 418 de 1997 y 548 de 1999, artículo 111, inciso cuarto), a menos que, por motivos de orden público, se autorice por parte del Presidente de la respectiva Corporación, reunirse en un sitio distinto.

De ahí que, surge como interrogante: ¿si dada la grave amenaza que se cierne sobre la institucionalidad democrática en distintos Municipios del país, en donde los Concejos Municipales no han podido reunirse, el requisito de la presencia efectiva de los miembros de dichos Concejos en las sedes oficiales, puede resolverse por una vía distinta, que garantice los presupuestos mínimos que imponen el funcionamiento de una Corporación democrática, tales como, la presencia efectiva de debate público, la adopción de decisiones colectivas y la salvaguarda de los derechos de las minorías?.

Para el representante de la Defensoría del Pueblo, el mecanismo adoptado en el Decreto objeto de revisión, consistente en adoptar como sistema alternativo a las reuniones en la sede oficial, "las reuniones no presenciales a través de comunicaciones simultáneas", permite salvaguardar con plenitud la expresión de las minorías. Ello, porque mediante la interacción simultánea de varias personas en distintos puntos geográficos, mediante la utilización de los sistemas de teleconferencia, videoconferencia, o vía "chat", se garantiza la efectiva realización de los debates públicos a las iniciativas sometidas a consideración de los Concejos Municipales.

Empero, a su juicio, el sistema de deliberación por "comunicación sucesiva" no es idóneo a efectos de permitir a todos los integrantes de una Corporación el conocimiento de las diversas opiniones y posiciones sobre un tema particular, así como la regularidad de un debate público. Pese a lo anterior, dado que en varios municipios del país puede resultar imposible celebrar "reuniones simultáneas", entre otras razones, por falta de acceso a la tecnología, de no admitirse la alternativa de las "reuniones sucesivas", se negaría el ejercicio de la democracia en el orden territorial. Sin embargo, dichas reuniones sólo serían constitucionales y sus decisiones legítimas, si se dan las siguientes condiciones:

"a. Se acredite la imposibilidad absoluta de realizar las sesiones simultáneas.

b. Se efectúe la publicación y envío, con la debida antelación, del proyecto de acuerdo o del asunto a debatir para asegurar, no sólo la debida información de todos los concejales, sino la adecuada participación ciudadana.

c. La circulación de todas las intervenciones ciudadanas entre todos los miembros del Concejo con la debida antelación.

d. La solicitud previa de todas las posiciones de todos los concejales y la circulación adecuada de las mismas entre los miembros del Concejo.

e. La definición de reglas razonables para proceder a la consulta sucesiva, garantizando el derecho a la igual participación de todos los miembros del Concejo y asegurando la transparencia y objetividad en la consulta

f. La exigencia del voto escrito y motivado de cada uno de los miembros participantes en la decisión, y

g. La consignación de todos los documentos presentados, así como del acta respectiva en manos de una autoridad que pueda garantizar su adecuada custodia, para efectos de permitir el ejercicio de los correspondientes controles constitucionales y legales".

En síntesis, las reuniones no presenciales realizadas a través de medios tecnológicos de "comunicación simultánea", tales como, teleconferencia, videoconferencia o "vía chat", ofrecen todas las garantías para la realización de los debates y el respeto a los derechos de las minorías, hecho que no sucede con los medios de "comunicación sucesivos" (teléfono o fax). Sin embargo, dadas las limitaciones existentes para el acceso a los sistemas de "comunicación simultáneos", los mecanismos de "comunicación sucesivos" deben ser admitidos, de manera excepcional y transitoria, siempre y cuando cumplan con las garantías constitucionales previamente expuestas.

5. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas.

El ciudadano Gustavo Gallón Giraldo, en representación de la Comisión Colombiana de Juristas, intervino dentro del proceso de la referencia para solicitar a la Corte que proceda a declarar la inexecutable del Decreto 2255 de 2002, con fundamento en los siguientes argumentos:

Inicialmente, estima que el Decreto 2255 de 2002 es contrario a los principios constitucionales de publicidad, participación ciudadana, deliberación y representación democrática, ya que si bien la Constitución no incluye una forma y condiciones determinadas para el desarrollo de las sesiones de los Concejos Municipales, "no es menos cierto que los procedimientos y condiciones de funcionamiento que se establezcan deben ser lo suficientemente cuidados como para garantizar el cabal desarrollo de los [citados] principios y permitir la adecuada deliberación de esas Corporaciones...".

En esta medida, todo procedimiento deliberativo debe garantizar: (i) la participación en un plano de igualdad de todos los concejales en las deliberaciones y decisiones; (ii) que quienes participen en la discusión y en la toma de decisiones sean las personas elegidas democráticamente para ese fin y, por último; (iii) permitir el control y la participación ciudadana, no sólo por intermedio de la presentación de observaciones, como lo establece el inciso 5° del artículo 1° del Decreto 2255 de 2002, sino también a través de la observación de las circunstancias en que se desarrollan dichas sesiones.

A su juicio, las condiciones de funcionamiento permitidas en el Decreto examinado no garantizan adecuadamente esas exigencias mínimas, ya que "...no es claro cómo se garantizará que sean los concejales los que participen en las sesiones cuando éstas se desarrollen por 'chat', Internet o conferencia virtual y no otras personas con o sin su aval. Por otra parte, las circunstancias mencionadas dificultan el control que los propios concejales puedan realizar sobre los procedimientos para que se garantice su participación en condiciones de igualdad. En otras palabras, el Decreto, cuando menos, no es cuidadoso en garantizar que las reuniones de los Concejos constituyan deliberaciones en los términos pretendidos por la Constitución y desarrollados por la Ley (...) Adicionalmente, por no existir una sede en la que los Concejos desarrollen sus funciones, se dificulta de manera importante el acceso de la ciudadanía a sus representantes y, de esa manera, el control y la veeduría a la que dicha ciudadanía tiene derecho".

De igual manera, considera que la procedencia de las sesiones no presenciales en las sociedades privadas, no resulta asimilable a la prevista en el Decreto sub examine para los Concejos Municipales, pues éstos representan a través del ejercicio de sus funciones, la

consecución de un interés público, por ello, sus atribuciones deben desarrollarse de forma notoria y transparentemente, en aras de permitir el control y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que eventualmente puedan afectar sus derechos.

Por otra parte, el interviniente afirma que la facultad de suspender leyes por parte del Gobierno, no puede ser entendida como una cláusula general e indeterminada que le permita suplir al legislador en el ejercicio de sus competencias. Luego, en aplicación de los artículos 213 y 214 de la Constitución Política y 38 y 44 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, el Gobierno sólo está constitucionalmente facultado para suspender las leyes que resulten incompatibles con: "(i) las restricciones de los derechos fundamentales para los cuales está expresa y específicamente autorizado en los 15 literales del artículo 38 de la Ley 137 de 1994; y (ii) las medidas que puede adoptar en virtud del artículo 44 de la misma ley estatutaria, que son la tipificación penal de conductas, el aumento y reducción de penas y la modificación de los procedimientos penales y de policía en relación con el juzgamiento de tales conductas y la aplicación de tales penas". En consecuencia, como ninguna de las normas previstas en el Decreto 2255 de 2002 se encuadra dentro de las hipótesis constitucionales previamente expuestas, éste es en su integridad inconstitucional.

Finalmente, el interviniente sostiene que existen otras herramientas o mecanismos menos lesivos del principio democrático para salvaguardar la institucionalidad de los Concejos Municipales, como lo es el fortalecimiento de la fuerza pública -con los recursos recaudados con base en el Decreto 1838 de 2002- para proceder a ampliar la seguridad requerida para el funcionamiento de dichos Concejos ⁶.

6. Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

El ciudadano Danilo Rojas Betancourth, en representación de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, intervino dentro del proceso de la referencia con el objeto de solicitar a esta Corporación que retire del ordenamiento jurídico la totalidad del Decreto 2255 de 2002, por resultar contrario a la Constitución Política.

En el entendido que, por mandato constitucional y estatutario, debe existir una clara relación de conexidad entre los motivos que justificaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior y las normas del Decreto 2255 de 2002, considera el interviniente que la autorización concedida a los Concejos Municipales para celebrar reuniones no presenciales, no es una medida que pueda encuadrarse dentro del ámbito de regulación legislativa delimitado por el Decreto 1837 y, por tal motivo, deviene en inconstitucional.

Así mismo, en aplicación del principio de necesidad (artículo 11 de la Ley 137 de 1994), considera que no era necesario acudir a una medida de excepción para salvaguardar la institucionalidad democrática, cuando el artículo 111 de la Ley 418 de 1997, autoriza expresamente al Presidente de los Concejos Municipales para cambiar de sede de reunión cuando

⁶ En efecto, el accionante afirma que: «...en los considerandos del Decreto 1838 de 2002, por medio del cual se decretó el impuesto para la seguridad 'democrática', el Gobierno argumentó la necesidad de 'proveer en forma inmediata de recursos a las Fuerzas Militares, de Policía y a las demás entidades del Estado que deben intervenir en conjurar los actos que han perturbado el orden público e impedir que se extiendan sus efectos». En el sentido de proteger a los mandatarios locales amenazados, el Decreto 1837, que declaró el estado de conmoción interior hizo referencia a que era 'ineludible tomar medidas inmediatas para prevenir (...) la amenaza a que está sometida nuestra democracia por los actos de coacción de que vienen siendo víctimas los mandatarios locales y nacionales y sus familias en todo el país».

existan alteraciones del orden público que impidan el normal funcionamiento de dichas Corporaciones Públicas⁷.

Manifiesta igualmente, que la posibilidad de suspender la vigencia de una determinada ley, se encuentra limitada al concepto de incompatibilidad, según el cual, el antagonismo entre la norma de excepción y la ordinaria debe ser total y abierta. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha señalado que los Decretos Legislativos deben consignar clara e inequívocamente cuáles son las leyes objeto de suspensión y por qué motivo. Así, al concentrar la atención en el decreto examinado, se encuentra con que, si bien el Gobierno indicó de forma clara e inequívoca las normas objeto de suspensión, omitió justificar las razones que apoyaban la suspensión, "incurriendo de esta forma en un error manifiesto respecto de la aplicación de la normatividad estatutaria arriba referida y, en consecuencia, es un ostensible vicio de constitucionalidad".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El representante del Ministerio Público solicitó la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas, por encontrar que las mismas se ajustan, formal y materialmente, al texto de la Constitución Política.

Según la Vista Fiscal, el decreto en cuestión reúne las exigencias de forma establecidas por la Constitución Política, es decir, "fue expedido en desarrollo del Decreto 1837 de agosto 11 de 2002, por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional, lleva la firma del señor Presidente de la República y la de todos sus ministros, 16 en total, fue dictado dentro límite temporal de la declaración de conmoción interior, es decir, dentro de los noventa (90) días a los que alude el artículo 1° del Decreto 1837, término que prorrogado por noventa (90) días más, según el decreto 2255 de noviembre 8 de 2002".

En cuanto a la revisión material, el representante del Ministerio Público estima que los preceptos del Decreto en estudio guardan relación de conexidad con el Decreto 1837 de 2002, que declaró el estado de conmoción interior, ya que las medidas adoptadas buscan repeler los distintos: "actos de coacción y amenazas contra miembros de los Concejos Municipales por parte de los grupos armados al margen de la ley, que competen su integridad personal, dificultan la reunión y deliberación de estas organizaciones en su recinto oficial y en condiciones normales...", colocando en evidente e irrazonable peligro a la democracia y a la estabilidad institucional.

Por otra parte, manifiesta que esta Corporación, en Sentencia C-802 de 2002, declaró la exequibilidad del Decreto 1837 de 2002, por encontrarse acreditada la amenaza a la que se encuentra sometida la democracia por la actos de coacción que ejercen los violentos contra los mandatarios locales y nacionales, fundamento que al traspasar la situación personal de algunos mandatarios y erosionar la legitimidad institucional, pueden aplicarse, en este caso, a los miembros de los Concejos Municipales que se encuentran en un estado similar de indefensión.

En cuanto a la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas, la Vista Fiscal sostiene que no son contrarias a la Carta Política, "en tanto no suspenden los derechos humanos, ni las libertades fundamentales, como tampoco interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del

⁷ Al respecto, informa que en aplicación del artículo 11 de la Ley 418 de 1997, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado declaró la viabilidad jurídica para que los Concejos Municipales puedan sesionar y ejercer funciones y competencias desde una jurisdicción distinta a la de su municipio, en presencia de amenazas contra la vida e integridad personal de sus miembros. (Rad. 1387. C.P. Augusto Trejos Jaramillo)

poder público ni los órganos del Estado, por el contrario, buscan el normal funcionamiento de uno de ellos y finalmente no suprime, ni modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Precisamente, su objetivo es el de preservar en los Concejos Municipales y a los alcaldes la capacidad de cumplir con las funciones administrativas, de órgano coadministrador del municipio y de control político, superando las amenazas y desplazamiento forzado a los que se han visto sometidos los miembros del Concejo municipal".

De allí que, la procedencia de la suspensión de las normas ordinarias existentes en el ordenamiento jurídico, corresponda a la necesidad de encontrar herramientas que dada la alteración y crisis del orden público, permitan la vigencia de la institucionalidad democrática en el cumplimiento de las funciones propias de los Concejos Municipales, alrededor de mecanismos como las reuniones no presenciales, vía fax, Teléfono, teleconferencia, videoconferencia, o cualquier otro medio de comunicación tecnológico disponible.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Según lo disponen los artículos 214 numeral 6° y 241 numeral 7° de la Carta Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto-Legislativo 2255 del 8 de octubre de 2002, "Por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Consejos Municipales para su normal funcionamiento", en cuanto se trata de una norma expedida por el Gobierno Nacional con fundamento en las facultades que le confiere el artículo 213 Superior, y en desarrollo del Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002, por medio del cual se declaró el Estado de Comoción Interior en todo el territorio nacional.

2. Alcance del control de constitucionalidad.

2.1. Como es sabido, el principal objetivo de toda Constitución y la razón de mantener su condición de norma suprema en la escala del ordenamiento jurídico, es el de estructurar para la comunidad el Estado de Derecho, entendido como aquél que procura garantizar a sus coasociados el equilibrio y la armonía en las relaciones políticas, económicas y jurídicas, asegurando un orden justo y autónomo. Por eso, coincidiendo con el criterio doctrinal más generalizado, puede afirmarse que la mayoría de los textos constitucionales se diseñan bajo un supuesto de orden y normalidad, estableciendo los parámetros generales de la actividad y comportamiento de los organismos estatales, de los gobernantes y gobernados en situaciones de paz o, a lo sumo, con el fin de asegurar que dichas situaciones constituyan el eje central del funcionamiento del Estado y tengan efecto de permanencia.

2.2. No obstante, en cuanto en la práctica resulta casi imposible lograr que en todo tiempo se mantenga el equilibrio y la armonía institucional -estado de normalidad-, es imprescindible que en los textos constituciones se provea a la sociedad de ciertas herramientas jurídicas que permitan afrontar aquellas circunstancias de crisis externa o interna; herramientas que, si bien otorgan poderes excepcionales y transitorios al Gobierno, que incluso prevalecen sobre los poderes de los otros órganos del Estado y permiten limitar y restringir ciertas garantías constitucionales, tienen como propósito específico la defensa y el mantenimiento del orden constitucional preestablecido, de hecho amenazado por situaciones anormales y extremas que, en razón a su gravedad, no pueden ser conjuradas o combatidas por los medios ordinarios de control y persuasión con que cuenta el Estado.

2.3. En Colombia, el régimen de crisis aparece en las primeras constituciones de los estados independientes, como es el caso de la Constitución de Cundinamarca de 1811 (art. 53). La

Constitución de 1821 lo consagró a través de las llamadas "facultades extraordinarias" (arts. 55 y 128), siendo éstas desarrolladas en forma más específica por la Constitución de 1832. Con posterioridad, luego de que las Constituciones de 1853, 1858 y 1863 omitieron cualquier referencia a los poderes de crisis, la Constitución centenaria de 1886 lo instituyó nuevamente a través de la figura del "Estado de Sitio" (Art. 121), siendo a su vez objeto de distintas reformas con las que se buscó siempre optimizar su uso y aplicación (1910, 1960 y 1968), consecuencia de la excesiva y abusiva invocación de que venía siendo objeto por parte de los gobiernos de turno.

2.4. Bajo el actual esquema constitucional, el constituyente de 1991 se ocupó de modificar el régimen de anomalía pasando de la figura del llamado "Estado de Sitio" a lo que denominó como los "Estados de Excepción", dividiendo o separando dichos estados en tres instituciones jurídicas claramente diferenciables: el Estado de Guerra Exterior (Art. 212), el Estado de Conmoción Interior (Art. 213) y el Estado de Emergencia (Art. 215), para cuyo funcionamiento adoptó una serie de criterios dirigidos a garantizar su carácter excepcional y transitorio, y a restringir las facultades del Gobierno a las estrictamente necesarias para atender, repeler y superar la crisis surgida. Con este propósito, se facultó al legislador para que, a través de una ley de naturaleza estatutaria (C.P art. 152), procediera a regular y fijar el ámbito de aplicación material de los Estados de Excepción, como en efecto lo hizo a través de la Ley 137 de 1994.

2.5. Ahora bien, el hecho de que los Estados de Excepción o de anomalía institucional estén llamados a estructurarse dentro del marco de la Constitución Política, impone que, tanto el acto de declaratoria de alguno de ellos como las medidas legislativas que lo desarrollen, deban someterse a los presupuestos mínimos de procedibilidad y aplicación fijados por el ordenamiento jurídico -llámese constituyente o legislador estatutario-, los cuales a su vez tienen que ser verificados por el órgano a quien se asigna la función de ejercer el control de constitucionalidad, en aras de asegurar que, con ocasión de la imposición de un régimen de excepción, no se desborden los poderes otorgados y se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta.

2.6. Conforme lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte, a propósito del alcance fijado a las distintas disposiciones constitucionales y estatutarias que regulan los estados de excepción, y en particular la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, el juicio de inconstitucionalidad sobre las medidas exceptivas opera por vía del control automático u oficioso, buscando determinar si efectivamente las mismas fueron expedidas con estricta sujeción a los mandatos contenidos en los artículos 213 y 214 de Constitución Política, en concordancia con lo expresado en los artículos 8º y siguientes de la Ley 137 de 1994 -Estatutaria de los Estados de Excepción-; o si, por el contrario, a través de la promulgación de los decretos legislativos, el titular de tales competencias extraordinarias desbordó los límites y condiciones allí establecidos. Según lo expresó la Corte en reciente pronunciamiento, "el Presidente no puede asumir cualquier facultad durante el estado de conmoción interior pues sólo puede ejercer aquellas necesarias para conjurar la grave perturbación del orden público. Además, las materias que desarrolle como legislador de excepción deben estar relacionadas con los hechos que generaron esa grave perturbación"

2.7. De este modo, siguiendo la regulación referida, se tiene que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante el Estado de Conmoción

⁸ Sentencia C-802 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Interior recae sobre los presupuestos formales y materiales que gobiernan el trámite de expedición y aplicación de las medidas legislativas. Así, en relación con los requisitos de forma que han sido impuestos, le corresponde a la Corte verificar: (i) si el decreto legislativo sometido al control de constitucionalidad lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho; (ii) si fue expedido en desarrollo del decreto a través del cual se declaró el Estado de Conmoción Interior o de aquél que dispuso su prórroga en los términos del artículo 213 Superior; (iii) si se profirió dentro del término de vigencia del Estado de Conmoción Interior -incluyendo las posibles prórrogas-; (iv) y si el mismo aparece debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición.

En lo que toca con los requerimientos de orden sustancial o material, es deber de esta Corporación establecer: (i) si existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior (juicio de conexidad); (ii) si cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar las causas de la perturbación y a evitar la extensión o prórroga de sus efectos (juicio de finalidad); (iii) si en los decretos legislativos se expresaron las razones que justifican las diferentes medidas y si éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior (juicio de necesidad); (iv) si las medidas adoptadas guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar (juicio de proporcionalidad); y finalmente, (v) en cuanto a través de las medidas se suspendan normas con fuerza de ley, si allí se expresaron las razones por las cuales dichas normas son incompatibles con el respectivo estado de excepción.

2.8. Pero además, dando aplicación a los juicios valorativos en referencia, y atendiendo a lo ordenado por los artículos 213 y 214 de la Carta y 13, 14 y 15 de la Ley 137 de 1994, también le compete al juez constitucional constatar, con motivo de las medidas tomadas en los decretos legislativos que desarrollan el Estado de Conmoción Interior y cuando a ello haya lugar, (i) que las posibles limitaciones a los derechos y libertades, de haber sido tomadas, no afecten su núcleo esencial y se adopten en el grado estrictamente necesario para lograr el retorno a la normalidad; (ii) que las mismas no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; y (iii) que no suspendan los derechos humanos ni las libertades fundamentales, no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, y no supriman ni modifiquen las entidades y funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Dentro de este contexto, entra pues la Corte a definir si, desde la perspectiva formal y material, el Decreto 2255 del 8 de octubre de 2002 se ajusta o no a la Constitución Política.

3. Análisis de constitucionalidad de los requisitos formales.

Revisado con detenimiento el texto del Decreto-Legislativo 2255 del 8 de octubre de 2002, "Por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Consejos Municipales para su normal funcionamiento", encuentra esta Corporación que el mismo cumple a cabalidad con los requisitos de forma a los que ya se ha hecho expresa referencia, por las siguientes razones:

- Fue expedido por el Gobierno Nacional y lleva la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros, así como de la Viceministra de Cultura encargada de las funciones de ese ministerio y del Comandante General de las Fuerzas Militares encargado de las funciones del despacho de la Ministra de la Defensa Nacional. Cabe aclarar que los Ministros del Interior, de Comercio Exterior y de Salud, suscriben también el decreto en su calidad de encargados de

las funciones del despacho de los ministros de Justicia y del Derecho, de Desarrollo Económico y de Trabajo y Seguridad social, respectivamente.

- Se dictó en desarrollo del Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, por medio del cual se declaró el Estado de conmoción Interior en todo territorio Nacional, a su vez declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-802/2002.

- También se profirió en el término de vigencia del Estado de Conmoción Interior, es decir, dentro de los 90 días siguientes a su declaratoria, ya que la misma se produjo el día 11 de agosto de 2002 y el decreto bajo examen fue expedido el 8 de octubre del mismo año.

- Finalmente, se encuentra debidamente motivado en el acápite de "considerando", y en él se expresan claramente las causas que motivaron su expedición.

En consecuencia, como quiera que están satisfechos los requerimientos formales exigidos por el ordenamiento jurídico, se procede al análisis material de las medidas adoptadas en el Decreto 2255 de 2002.

4. Análisis de constitucionalidad desde la perspectiva material.

4.1. Juicio valorativo de conexidad y necesidad.

4.1.1. Conforme se anotó en el considerando 2º de esta providencia, por expreso mandato de los artículos 213 y 214-1 de la Carta y 8º y 11 de la Ley 137 de 1994, los decretos legislativos que se expidan al amparo de la declaratoria de alguno de los estados de excepción, deben referirse a materias que guarden relación "directa y específica" con las causas que hayan determinado su declaratoria y, además, deben expresar las razones por las cuales las medidas adoptadas resultan imprescindibles para conjurar dichas causas. Por lo tanto, lo primero que debe establecer la Corte en lo que hace al presente análisis de constitucionalidad, es (i) si existe una relación "directa y específica" entre las causas que invocó el Gobierno Nacional para declarar el Estado de Conmoción interior -Decreto Legislativo 1837 de 2002-, y las medidas que aquél adoptó en el Decreto 2255 de 2002; y (ii) si estas últimas son necesarias para evitar la perturbación del orden público o para impedir su extensión.

4.1.2. Pues bien, dentro de los motivos que adujo el Gobierno Nacional para declarar el Estado de Conmoción interior, se cuentan aquellos relacionados con la crítica situación de inseguridad que están padeciendo las entidades territoriales, a juicio del ejecutivo, fruto del incremento desmesurado de la actividad terrorista y de la coacción y amenaza que grupos armados al margen de la ley vienen adelantando contra los gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, sus familias y el grupo de colaboradores, buscando con tales acciones boicotear la actividad de las corporaciones públicas y crear un clima de inestabilidad democrática en las distintas zonas del territorio nacional. Sobre este particular, se dijo en los considerandos del decreto, lo siguiente:

"Que la situación de inseguridad del país se torna cada día más crítica y son más frecuentes, despiadados y perversos los ataques contra los ciudadanos indefensos y las violaciones a sus derechos humanos y a las reglas fundamentales del Derecho Internacional Humanitario;

Que la Nación entera está sometida a un régimen de terror en el que naufraga la autoridad democrática y hace cada vez más difícil y azarosa la actividad productiva, multiplicando el desempleo y la miseria de millones de compatriotas;"

"..."

Que es ineludible tomar medidas inmediatas para prevenir actos de terrorismo semejantes o peores a los que para sorpresa del mundo entero se han presentado durante las últimas semanas en diferentes lugares del país, así como la amenaza a que está sometida nuestra democracia por los actos de coacción de que vienen siendo víctimas los mandatarios locales y nacionales y sus familias en todo el país;

"..."

"Que los grupos criminales han multiplicado su actividad, tanto en el terreno de los ataques terroristas a la infraestructura de servicios esenciales -la energía, el agua potable, las carreteras y los caminos-, en la comisión de delitos de lesa humanidad como las masacres, desapariciones, secuestros, desplazamientos forzados y destrucción de pueblos indefensos. Hemos alcanzado la más alta cifra de criminalidad que en el planeta se registra, en un proceso acumulativo que hoy nos coloca a las puertas de la disolución social. Además, se han dedicado los grupos armados a la vil empresa de amenazar los legítimos representantes de la democracia regional, los gobernadores, los alcaldes, diputados y concejales y sus colaboradores, intentando la ruina de nuestras instituciones, sembrando la anarquía y creando la sensación de orfandad, abandono y desgobierno en amplias zonas del país;"

"..."

"Que sin descuidar las tareas que al Estado corresponden para crear o fortalecer las condiciones estructurales que permitan combatir la anarquía, el terror y la violencia que lo amenazan, es impostergable la adopción de medidas extraordinarias, transitorias pero eficaces para devolver a los colombianos su seguridad individual y colectiva y para responder al desafío que sin antecedentes les proponen las bandas criminales;" (Negrillas fuera de texto original).

4.1.3. Cabe precisar que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-802 de 2002, en la que se declaró exequible el Decreto-Legislativo 1837 de 2002, encontró plenamente acreditadas las circunstancias extraordinarias de alteración del orden público en las entidades territoriales, dejando claro que el Presidente de la República no incurrió en apreciación arbitraria ni error manifiesto al invocarlas. Por el contrario, luego de destacar la importancia de los municipios dentro de la división político-administrativa del Estado, y la relevante labor que éstos cumplen en el desarrollo local y en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, consideró la Corte que la coacción y las amenazas que se ciernen sobre los mandatarios regionales, al margen de constituir un hecho probado, comporta un problema de trascendencia nacional que pone en entredicho la legitimidad institucional, el pluralismo y la participación democrática, y que atenta contra los principios y valores que legitiman el Estado de Derecho. Al respecto, se expresó en algunos apartes de la Sentencia:

"Además, sin desconocer la capacidad desestabilizadora de la grave perturbación del orden público generada por los hechos citados en precedencia, esta Corporación encuentra particularmente relevante en ese campo el reto que para la democracia colombiana implica la amenaza sistemática y generalizada de las autoridades locales y regionales, particularmente los alcaldes. Esto es así porque en el Estado constitucional, democrático, pluralista y participativo existe una articulación armónica entre los fundamentos, principios, fines y valores institucionales; las funciones y servicios a cargo del Estado, y la organización institucional que se prevea para tales propósitos.

En Colombia, son fines y valores del Estado social de derecho, entre otros, el fortalecimiento de la unidad de la nación; asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y al paz; estar al servicio de la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. Por su parte, son principios del Estado descentralizado, democrático y participativo, la primacía de los derechos inalienables de la persona, la supremacía de la Constitución y la soberanía popular.

En ese entorno, el municipio es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado; tiene a su cargo la atención de un importante conjunto de funciones, obras y servicios vitales para el progreso local y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y constituye además el escenario de debate y participación democrática por excelencia, por cuanto a partir del municipio se consolida la vocación democrática del Estado."

"..."

"Por ello, toda circunstancia que impida, amenace o condicione indebidamente el cumplimiento de los objetivos de los mandatarios locales, no repercute de manera aislada en uno u otro municipio en particular, sino que trasciende la legitimidad institucional en su conjunto y pone en grave riesgo la estabilidad institucional y democrática al erosionar los fundamentos, principios y valores sobre los que se da la legítima existencia del Estado.

Así, al amenazar a los alcaldes de todos los municipios del país y al particularizar esas amenazas en relación con 397 de ellos, se está agrediendo la esencia de la democracia colombiana pues uno de los más afortunados rumbos institucionales de nuestro régimen consistió en dar el paso de una democracia nominal entendida como representación a una democracia real asumida como participación. Y la figura más emblemática de esa transformación es el Alcalde Municipal pues, como se ha visto, es el representante del municipio como la unidad territorial sobre la que se cimienta el Estado constituido, es quien encarna el contacto directo entre la esfera pública y la esfera privada, es el más legítimo canal de expresión democrática en las entidades territoriales. De allí que amenazar a los alcaldes y forzarlos a renunciar equivale a romper esos canales de expresión democrática y dejar en la penumbra el mandato popular por él recibido. Forzar la renuncia de 397 alcaldes es desconocer la concepción democrática del poder público en Colombia, es levantarse contra la decisión madura y razonable de las comunidades de comprometerse con sus propios destinos regionales.

En este contexto, encuentra la Corte que a la perturbación del orden público invocada pueden atribuirse implicaciones consistentes en atentar de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. Por lo tanto, se impone concluir que el Presidente de la República, al apreciar que los hechos invocados en la motivación del decreto declaratorio del estado de conmoción interior tienen esas implicaciones, no incurrió en apreciación arbitraria ni en error manifiesto."

4.1.4. Y es que los atentados contra la estabilidad institucional y la seguridad del Estado, a través de los actos de coacción y amenaza que en el último año se viene incrementando contra las autoridades locales, y en particular contra los miembros de los Concejos Municipales, no dejan ninguna duda. Según reporte de la dirección General de Orden Público y convivencia ciudadana del Ministerio del Interior, entre los meses de enero y octubre del presente año, 55 concejales han sido asesinados en Colombia, 7 han sido heridos, 24 han sido secuestrados y 423 han solicitado protección al Ministerio del Interior. Del mismo modo, siguiendo las estadísticas suministradas por la Federación Nacional de Concejos, en lo que va corrido del año 2002, se han registrado amenazas contra setecientos cuatro (704) Concejos en treinta (30) Departamentos, lo cual equivale a más del 65% de Concejos amenazados en todo el país; al tiempo que seis mil trescientos noventa y nueve Concejales (6.399) se encuentran amenazados, quedando bajo tal situación el 54% del total de Concejales del país.

En lo siguientes cuadros comparativos, cuya información es tomada de los documentos en referencia que han sido aportados al proceso, se ilustra con detalle la caótica situación que en el último año viene afectando a los miembros de los Concejos Municipales del país y, por contera, a la institución que representan, así:

CONCEJALES AMENAZADOS QUE HAN SOLICITADO PROTECCIÓN AL MINISTERIO DEL INTERIOR				
Informe del Ministerio del Interior (Dirección General para los Derechos Humanos).				
Información a 22 de agosto de 2002¹.				
Departamento	Municipio	Amenazas	Número de amenazados	Total
Amazonas	Leticia	FARC	15	15
Antioquia	La tebaida	FARC	1	1
Arauca	TAME	FARC	1	1
Bolívar	Carmen de Bolívar	FARC	15	
	Santa Rosa del Sur	FARC	13	
	Simiti	FARC	8	36
Boyacá	Guican	FARC	1	
	Macanal	No específica	1	
	San Luis de Gaceno	FARC	1	3
Caldas	Riosucio	FARC	4	4
Caquetá	Albania	FARC	6	
	Belén de los Andaqués	FARC	3	
	Cartagena del Chaira	FARC	13	
	Curillo	FARC	1	
	El Doncello	FARC	1	
	Florencia	FARC	17	
	Morelia	FARC	3	
	Puerto Rico	FARC	13	
	San José de Fragua	FARC	2	
	San Vicente del Caguan	FARC	3	
	Solita	FARC	1	63
Casanare	Aguazul	FARC y AUC	13	
	Chameza	Diversos grupos	3	

¹ Los siguientes datos corresponden a la información suministrada por el Ministerio del Interior, el día 22 de agosto de 2002, de conformidad con el material probatorio recaudado en el Expediente RE-116 de 2002 (Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño). Con posterioridad, mediante Auto de 23 de octubre de 2002, dicha prueba fue debidamente trasladada al presente proceso (RE-125). Es pertinente aclarar que la citada lista no constituye una replica de la enviada por el Ministerio del Interior, porque algunos de los datos suministrados en los cuadros originales se encuentran repetidos.

Departamento	Municipio	Amenazas	Número de amenazados	Total
	Hato Corozal	FARC	5	
	La Salina	FARC	1	
	Paz de Ariporo	FARC	9	
	Tauramena	FARC	12	
	Trinidad	Diversos grupos	7	50
Cauca	Balboa	FARC	11	
	Inza	Personales	1	
	Piamonte	FARC	6	
	Santander de Quilichao	FARC	15	33
Cundinamarca	Anolaima	FARC	11	
	Bogotá	ELN y FARC	2	
	Cabrera	FARC	8	
	Cogua	FARC	2	
	Gachala	FARC	1	
	Guasca	FARC	3	
	Guatavita	FARC	1	
	La Palma	FARC	1	
	La Peña	FARC	5	
	Mesitas del Colegio	FARC	13	
	San Juan de Río Seco	FARC	8	
	Simijaca	FARC	2	
	Vergara	FARC	1	
	Yacopi	FARC	11	69
Guaviare	San José de Guaviare	FARC y por determinar	9	
	Calamar	FARC	1	10
Huila	Algeciras	FARC	1	
	Campoalegre	FARC	3	
	Neiva	FARC	1	
	La Plata	FARC	1	
	Palermo	FARC	2	8
Magdalena	Aracataca	FARC	1	1
Meta	Restrepo	FARC	2	
	La Uribe	FARC	2	4
Nariño	Pasto	FARC	14	
	Chachagui	FARC	11	
	Puerto Guzmán	FARC	1	26

Departamento	Municipio	Amenazas	Número de amenazados	Total
Norte de Santander	Toledo	FARC	10	
	Cucutilla	Por determinar	1	
	Ragonvalia	Diversos grupos	5	
	Lourdes	Por determinar	1	
	Arboledas	Por determinar	1	
	Villa del Rosario	Diversos grupos	1	
	Cachira	Diversos grupos	1	
	El Tarra	Por determinar	3	23
Putumayo	Mocoa	FARC	4	
	Puerto Asís	FARC	15	
	Puerto Leguizamo	FARC	1	
	San Francisco	FARC	1	
	Santiago	FARC	1	
	Sibundoy	FARC	12	
	Villagarzon	FARC	1	35
Quindío	Salento	Diversos grupos	2	
	Tebaida	FARC	2	
	Córdoba	FARC	1	5
Risaralda	La Virginia	FARC	5	
	Belén de Umbría	Por determinar	2	
	Mistrato	Por determinar	1	
	Dosquebradas	FARC	1	
	Sin especificar	FARC	2	
	Guatica	Diversos grupos	1	12
Santander	Palmas de Socorro	Por determinar	7	7
Tolima	Natagaima	FARC	1	
	Venadillo	Diversos grupos	1	
	San Antonio	FARC	1	
	Anzoátegui	Diversos grupos	1	4
Valle	Jamundi	FARC	5	
	Dagua	Diversos grupos	1	
	Sevilla	FARC	2	
	Cali	Diversos grupos	2	
	Buenaventura	FARC	2	12
Vichada	La primavera	FARC	1	1
Total	-	-	-	423

DELITOS CONTRA CONCEJALES					
Informe del Ministerio del Interior (Dirección General de Orden Público y Convivencia Ciudadana).					
Período comprendido entre enero y octubre de 2002¹.					
AFFECTADO		DELITO			
Departamento	Municipio	Homicidio	Lesiones Personales	Secuestro	Liberación
Antioquia	Bello	1			
	Briceño	1			
	Fredonia	1			
	Medellín		1		
	Puerto Berrío	2		1	
	Rionegro	1			
	San Carlos	1			
	San Jerónimo	1			
	San Luis	1			
	Santa Bárbara			1	
	Toledo	1			
Arauca	Arauca	1			
	Saravena			8	7
	TAME	1		3	3
Bolívar	Cartagena			1	1
	Santa catalina	1			
Boyacá	Cerinza	1			
	Monquirá			1	1
Caldas	Palestina	1			
Caquetá	El Doncello	1			
	Milán	1			
	Puerto Rico	1			
Casanare	Orocué	1		1	
Cauca	Puracé			1	1
	Santa Rosa	1			
Cesar	Becerril	2			
	La Jagua de Ibirico	2			
	La Paz	1			
	Pueblo Bello	1			

¹ Los siguientes datos fueron suministrados por el Ministerio del Interior, el día 7 de noviembre de 2002, al momento de registrar su intervención en el presente proceso. Es pertinente aclarar que el citado cuadro no constituye una replica del enviado por el Ministerio, en atención a la ausencia de información en torno a algunos Municipios.

C-008/03

Departamento	Municipio	Homicidio	Lesiones Personales	Secuestro	Liberación
Córdoba	Montelíbano	1			
	San Andrés de Sotavento.	1			
	San Carlos	1			
Cundinamarca	Beltrán			1	
	Guayabetal	1			
	La Palma	1			
	La Peña	2	1		
Huila	Campoalegre	2			
La Guajira	San Juan del Cesar			1	1
Magdalena	Santa Marta		1		
	Sitio Nuevo	1			
Norte de Sder	Arboledas	2			
	Convención	1			
	El Carmen	1			
	Puerto Santander	1			
	Sardinata	1			
	Villa del Rosario		1		
Quindío	Circasia	1			
	Pijao	1			
Risaralda	Guática			1	1
	Mistrató	1			
Santander	Barbosa	1			
	San Gil			1	1
	San Vicente de Chucurí	1			
	Vélez			1	
	El Peñon			1	1
Sucre	Colosó	1			
	Ovejas			1	1
	San Benito Abad	1			
Tolima	Ataco	1			
	Herveo	1			
	Rovira		1		
	San Antonio	1			

Departamento	Municipio	Homicidio	Lesiones Personales	Secuestro	Liberación
Valle del Cauca	El Dovío	1			
	Florida			1	1
	Sevilla	1			
Vichada	Cumaríbo	1	1	1	1
Totales	-	55	7	24	20

RELACION DEL NUMERO DE CONCEJOS AMENAZADOS POR DEPARTAMENTO COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO		
Informe de la Federación Nacional de Concejos de Colombia - FENACON -		
Período comprendido entre mayo y octubre de 2002 ¹ .		
Departamento	Número de Municipios afectados	Total de Municipios por Departamento
Antioquia	30	125
Amazonas	11	TODOS 11
Arauca	7	TODOS 7
Boyacá	123	TODOS 123
Bolívar	44	44
Caldas	8	27
Caqueta	16	TODOS 16
Casanare	19	TODOS 19
Cauca	41	TODOS 41
Cesar	6	25
Choco	15	26
Cundinamarca	117	TODOS 117
Guainia	1	TODOS 1
Guaviare	4	TODOS 4
Huila	15	37
La Guajira	13	15
Meta	29	TODOS 29
Nariño	37	64
Norte de Santander	40	TODOS 40
Putumayo	13	TODOS 13
Quindío	10	12
Risaralda	7	14
Santander	87	TODOS 87
Sucre	5	25
Tolima	4	47
Valle del Cauca	4	42
Vaupés	3	TODOS 3
Vichada	4	TODOS 4

¹ Los siguientes datos fueron aportados por el Ministerio del Interior el día 7 de noviembre de 2002, al momento de registrar su intervención en el presente proceso, y los mismos constituyen información estadística suministrada a dicho Ministerio por la Federación Nacional de Concejos.

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS CONCEJALES, MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO
Informe de la Federación Nacional de Concejos de Colombia – FENACON -
Periodo comprendido entre mayo y octubre de 2002¹.

--	TOTALES	PORCENTAJE
Total Departamentos Amenazados	30	98%
Total Concejos Amenazados	704	65%
Total Concejales Amenazados	6399	54%

4.1.5. Para enfrentar estas causas de perturbación y evitar la extensión de sus efectos, que sin lugar a equívocos pone en entre dicho la integridad personal de los concejales, e impide a los Concejos Municipales sesionar y cumplir las funciones asignadas por la Constitución y las leyes, fue que el Gobierno Nacional, a través del Decreto 2255 de 2002, decidió adoptar medias extraordinarias tendientes a restablecer y garantizar el funcionamiento de tales Corporaciones y de la propia administración municipal; medidas que, como ya se ha dicho, se concretan en autorizar las reuniones no presenciales de los Concejos cuando la situación de orden público no permita sesionar en la sede oficial, utilizando para el efecto los avances de la tecnología en materia de telecomunicaciones e instituyendo las reglas a gobernar ese tipo de reuniones. Esta intención del Gobierno es la que se advierte en los considerandos del citado decreto, cuando se afirma:

"Que mediante Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el Territorio Nacional.

Que los grupos armados al margen de la ley vienen realizando actos de coacción y amenazas contra los miembros de los Concejos Municipales que comprometen la integridad personal de estos, lo cual dificulta a dichas corporaciones sesionar en el recinto señalado oficialmente para ello y en condiciones normales.

Que se requiere la adopción de medidas excepcionales que permitan que los Concejos Municipales cumplan con las funciones y atribuciones que les han sido asignadas en la Constitución y en la Ley.

Que se hace necesario suspender los artículos 78 del Decreto 1333 de 1986, 24 de la ley 136 de 1994 y el inciso 4. del artículo 111 de la ley 418 de 1997, prorrogada por la ley 548

¹ Los siguientes datos fueron suministrados por el Ministerio del Interior el día 7 de noviembre de 2002, al momento de registrar su intervención en el presente proceso, y los mismos constituyen información estadística suministrada a dicho Ministerio por la Federación Nacional de Concejos.

de 1999, con el fin de facilitar reuniones de los Concejos fuera de la sede, reuniones virtuales y garantizar la validez de las decisiones adoptadas en esos casos.

Que la ley 527 de 1999 regula en sus artículos 10 y 11 la admisibilidad y fuerza probatoria de los mensajes de datos."

4.1.6. En consecuencia, es clara y evidente las relaciones de conexidad y necesidad existentes entre las medidas adoptadas en el Decreto 2255 de 2002 y algunas de las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, en cuanto las primeras se expidieron con el fin garantizar el funcionamiento de los Concejos Municipales y de la propia administración local, seriamente afectados por los actos de coacción y amenaza de que vienen siendo víctimas los miembros de los Concejos Municipales y demás autoridades locales del país. Situación que, además, también se pretende combatir a través de otras medidas extraordinarias que se complementan con la aquí estudiada y que ya han sido avaladas por la Corte, como es la prevista en el Decreto Legislativo 1838 de 2002, por medio del cual se creó un impuesto especial destinado a proveer de recursos a la Fuerza Pública, con el fin de que ésta aumente su capacidad operativa y pueda darse a la tarea de confrontar a los actores armados que vienen perturbando de manera grave el orden público.

4.1.7. Coincidiendo con las circunstancias materiales que impulsaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, no puede entonces desconocerse que el interés de las medidas legislativas estudiadas no es otro que el de conjurar una de las causas de la amenaza institucional: la alteración incontrolada del orden público a nivel territorial, buscando evitar que se consolide el caos político en amplias zonas del territorio de la nación y que se afecte en gran medida la estabilidad democrática, la participación y el pluralismo político. En este sentido, promover las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales cuando por razones de orden público no puedan sesionar en la sede oficial, y establecer la forma como en esos casos se puede deliberar y decidir, en ningún caso constituyen medidas que excedan el ámbito de aplicación del Estado de Conmoción Interior o que se aparten de su objetivo más próximo. Cabe insistir en que la finalidad perseguida con las mismas coincide plenamente con las causas que motivaron la declaratoria del citado Estado de Conmoción, y que la Corte encontró ajustadas a la Constitución Política, como es la de preservar el sistema democrático ante la andanada terrorista y el ataque indiscriminado a las instituciones públicas municipales por parte de grupos armados al margen de la ley.

4.1.8. En relación con esto último, es de recordarse que, siguiendo lo estatuido en el artículo 311 de la Carta, tantas veces reiterado por esta Corporación en los fallos dictados sobre la materia, el municipio constituye la célula fundamental de la división político-administrativa del Estado y, dentro de ella, el Concejo Municipal la institución más representativa y el espacio democrático por naturaleza, pues en su seno se debaten y analizan los problemas de la población y se definen las directrices políticas, administrativas y económicas que son determinantes en la atención de las necesidades básicas de la comunidad; de manera que aquellas situaciones que afecten el desarrollo de sus actividades normales deben ser combatidas por los medios ordinarios con que

¹³ En la Sentencia C-876-2002 (M.P. Alvaro Tafur Galvis), la Corte declaró exequible la mayor parte del Decreto-Legislativo 1838 de 20002, y en particular su artículo 1°, el cual se ocupó de crear el impuesto destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la seguridad democrática, condicionado a que se entienda que: «los gastos deberán estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos».

cuenta el Estado y, en su defecto, a través de medidas extraordinarias propias de los estados de crisis como pueden ser las adoptadas por el Gobierno en el ordenamiento enjuiciado.

Según lo enuncia el artículo 313 Superior, en relación con la administración local, a los concejos les compete: (i) reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios públicos a cargo del municipio; (ii) adoptar los respectivos planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; (iii) autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas facultades de las corresponden al concejo; (iv) definir los tributos y gastos locales; (v) aprobar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos; (vi) determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración, así como crear por iniciativa del alcalde los establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales, y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta; (vii) reglamentar el uso del suelo y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles para vivienda; (viii) elegir personero y (ix) dictar normas para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. Razón por la cual, constituye un objetivo de principio para el Estado de derecho, preservar las condiciones de funcionamiento y subsistencia de tales corporaciones con un mínimo de garantías para la seguridad de sus miembros.

4.1.9. Así las cosas, entorno al contenido del Decreto 2255 de 2002, para la Corte se encuentran cumplidos los requisitos de conexidad y necesidad a que hacen referencia expresa los artículos 213 y 214 de la Carta Política, y demás normas concordantes de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994).

4.2. Juicio valorativo de finalidad y proporcionalidad

4.2.1. Establecido que el Decreto 2255 de 2002 se encuentra en relación de conexidad con las causas de la declaratoria del Estado de Comoción Interior, y que su regulación está encaminadas a lograr el restablecimiento del orden público y mantener la estabilidad institucional, por mandato expreso de los artículos 213-2 y 214-2 de la Constitución y 10° y 13 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, también le corresponde a la Corte verificar si cada una de las medidas se dirigen directa y específicamente a conjurar las causas de la perturbación, de manera que resulten razonables y proporcionales frente a la gravedad de los hechos que se pretendan conjurar.

4.2.2. En anteriores pronunciamientos, la Corte se ha referido a los juicios de finalidad y proporcionalidad señalando que la finalidad, amén de exigir la debida articulación entre las medidas que se dicten durante los estados de excepción, la misma impone que las normas que se expidan "deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado". Respecto al juicio de proporcionalidad, dijo esta Corporación que el mismo "hace relación a la justa medida que debe existir entre los distintos instrumentos que se dicten para contrarrestar el orden perturbado y las situaciones o circunstancias de crisis que se pretende conjurar"; es decir, constituye "la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos".

4.2.3. En torno a estos dos aspectos del juicio de constitucionalidad, algunos intervinientes coinciden en cuestionar la legitimidad de la totalidad del Decreto-Legislativo 2255 de 2002. Unos, por encontrar que, a su juicio, no existe correspondencia lógica entre las circunstancias que

¹⁴ Sentencias C-033 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-179 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

motivaron la declaratoria del Estado de conmoción Interior y las medidas tomadas en el ordenamiento en cuestión. Otros, por considerar que la medida de autorizar reuniones no presenciales y los términos en que ésta fue concebida, resulta del todo irrazonable y desproporcionada, pues fijan unas pautas de desarrollo de las sesiones de los Concejos Municipales que impiden la deliberación democrática y dificultan la participación ciudadana, siendo éstos principios esenciales para la conservación del Estado de derecho en Colombia.

4.2.4. Sobre la primera crítica, es obvio que la misma carece de total validez y, por tanto, por este aspecto el decreto en cuestión no está en contradicción con la Carta Política. Como se explicó en el punto anterior, resulta incuestionable la coincidencia temática entre algunas de las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior -avaladas por la Corte- y las medidas que fueron adoptadas en la norma bajo examen, las cuales buscan apoyar el propósito propuesto por el Gobierno Nacional de preservar el sistema democrático, permitiendo a los Concejos Municipales, que por razones de seguridad no han podido reunirse en la sede oficial, hacerlo por vías distintas a las convencionales en aras de garantizar su funcionamiento y el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.

4.2.5. No obstante lo anterior, la segunda de las críticas hecha al contenido del Decreto enjuiciado, lleva a la Corte a examinar los juicios de finalidad y proporcionalidad a la luz de las siguientes dos premisas. Si para garantizar la realización del principio democrático, es imprescindible que, en todos los casos, los miembros de las corporaciones públicas de elección popular deban reunirse en forma presencial y en la respectiva sede oficial. O si, ante la imposibilidad material de llevar a cabo reuniones presenciales en los sitios destinados para el efecto, es posible que, de manera excepcional y transitoria, los miembros de las corporaciones públicas puedan sesionar por una vía distinta que, en todo caso, asegure los presupuestos mínimos de la actividad democrática como el pluralismo, la deliberación, la participación y la publicidad. Ello, con el fin de absolver el siguiente cuestionamiento:

¿ Desconoce el principio democrático el que se autorice a los Concejos Municipales llevar a cabo reuniones no presenciales por fuera de su sede oficial y bajo las condiciones previstas en el Decreto 2255 de 2002 ?

4.3. Alcance y contenido del principio democrático a la luz de la regulación constitucional y de la actividad que le corresponde cumplir a las Corporaciones públicas de elección popular.

4.3.1. Siguiendo lo expresado por la jurisprudencia y la doctrina, desde una perspectiva estrictamente formal, la democracia puede definirse como el régimen político cuyo orden es edificado o construido a partir de la manifestación de voluntad de los gobernados, gozando éstos de libertades públicas y conservando la opción de controlar el ejercicio del poder. En otras palabras, es una forma de gobierno en el que "los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad [directa o indirectamente]".

Para aquellos modelos de Estado que propician la injerencia activa del individuo en los procesos político, social y económico, la democracia es pues uno de los principios de mayor trascendencia institucional, en cuanto se concibe como un instrumento de consolidación de esa forma de organización estatal que busca hacer realidad las aspiraciones de la colectividad, y que

¹⁵ C-179 de 1994.

¹⁶ C-033 de 1993.

¹⁷ Sentencia C-145/94, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

basa todo su accionar en la limitación y racionalización del ejercicio del poder y en el respeto por la libertad, la igualdad, la participación y el pluralismo.

4.3.2. En los regímenes democráticos, representativos y participativos, como es el caso colombiano, el principio democrático viene a constituir un valor fundante del Estado y un fin esencial del mismo, a través del cual se busca garantizar y asegurar que el ciudadano pueda participar de forma permanente en todos aquellos procesos decisorios y de poder, no necesariamente electorales, que inciden significativamente en el rumbo de su vida y que afectan su desarrollo personal y el de la propia comunidad. En palabras de esta Corporación, dicho principio "constituye una directriz que rige el ordenamiento en su conjunto", de manera que "se puede identificar como el principio vertebral de la Carta política porque comprende en sí mismo, la posibilidad de operar como principio sustantivo y como principio estructural pero por lo mismo, es el principio más general de todos."

4.3.3. En forma concreta, puede afirmarse que la Constitución Política de 1991 recoge el principio democrático y afianza su importancia institucional en los siguientes términos: (i) en el preámbulo, dentro de la declaración de principios del ordenamiento, enuncia que el régimen constitucional colombiano debe darse dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo; (ii) en el artículo 1°, define a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista; (iii) en el artículo 2° señala entre los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; (iv) en el artículo 3° consagra el principio de la soberanía popular, precisando que ésta reside exclusivamente en el pueblo y que de él emana el poder público; (v) en el artículo 40 regula todo lo referente al derecho de participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político y (vi) en el artículo 209 cuando dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que se desarrollará con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

4.3.4. Valga precisar que el principio democrático prohijado y auspiciado por la actual Carta Política, orientado hacia el fortalecimiento y concreción de nuevos espacios de participación, tiene a su vez un carácter universal y expansivo, con el que se persigue hacerlo realidad y ampliar de forma progresiva los medios democráticos de acceso al poder, su ejercicio y control, así como la mayor intervención ciudadana en la toma de las decisiones políticas. En la sentencia C-089 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte tuvo oportunidad de explicar el punto, señalando que dicho principio es universal "en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social". E igualmente, que es expansivo "pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción."

¹⁸ Cfr. Sentencia C-180/94 (M.P. Hernando Herrera Vergara) y C-089/94 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

¹⁹ Sentencia C-866/2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

4.3.5. Atendiendo pues a la filosofía que inspira el principio democrático, ha de precisarse que, para que éste se entienda agotado, los actos decisorios o de poder que regularmente se expresan a través de la ley y de aquellas decisiones que corresponde adoptar a las Corporaciones Públicas territoriales de elección popular (asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales), deben ser, en todos los casos, el resultado de la expresión de la voluntad soberana que emerge de un proceso en el que se garantice: el pluralismo, es decir, el derecho de todas las corrientes de pensamiento que detentan la representación popular, a ser escuchados y sus opiniones debatidas; la participación, esto es, el derecho de los ciudadanos a intervenir en las deliberaciones y decisiones cuando les asista interés o puedan resultar afectados con ellas; el principio de las mayorías, entendido como el derecho de unos y otros a que las decisiones sean adoptadas por quienes sumen el mayor número de votos en torno a una misma posición, habiéndose permitido previamente la participación de las minorías; y la publicidad, o sea la posibilidad de que el asunto a debatir sea conocido en detalle por los interesados y por los propios miembros de las corporaciones públicas, incluso, con anterioridad a la iniciación de los debates.

Sobre este mismo tema, a propósito de la aplicación del principio democrático en materia de ley, ya la Corte, en decisión precedente, había tenido oportunidad de sostener:

"De conformidad con dicho principio [democrático] la ley debe ser siempre la expresión de la voluntad soberana que surge de un proceso en el que se ha escuchado diversidad de opiniones (pluralismo), se ha permitido la participación de personas naturales o jurídicas que tengan interés o de alguna manera se puedan ver afectados con el nuevo ordenamiento (participación), ha sido aprobada por la mayoría parlamentaria (habiendo permitido la participación de las minorías), y tramitada respetando el principio de publicidad." (Sentencia C-1190/2001, M.P. Jaime Araujo Rentería).

4.3.6. A un cuando el principio democrático y las garantías que lo identifican son particularmente exigibles respecto del órgano legislativo, por ser éste a quien se asigna la función específica de discutir y votar las leyes, es decir, de expedir las normas generales que gobiernan la vida en comunidad, tal hecho no descarta que dicho principio también sea aplicable a las demás Corporaciones públicas, dada su connotación de órganos de representación política.

4.3.7. En efecto, si bien es cierto las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales no son órganos legislativos propiamente dichos, sino entidades de naturaleza eminentemente administrativa (C.P. Arts. 299 y 312); y en ese sentido sus decisiones no constituyen la vía que por antonomasia recoge la voluntad popular nacional como sí lo es la ley, las mismas se integran y conforman a través del voto, siendo también depositarios del mandato que sus electores le han confiado en cada nivel territorial. Por ello, son responsables ante estos últimos por las decisiones que adopten en el cumplimiento de sus funciones y, en virtud del principio de representación democrática y de su carácter universal y expansivo, están obligadas a desarrollar el mandato bajo condiciones que aseguren el pluralismo, la participación, el principio de las mayorías y la publicidad de sus actos, tal y como ocurre con la actividad legislativa. Lo dicho resulta aun más relevante si se asume que, tal y como se mencionó al hacer referencia a las funciones que cumplen los Concejos Municipales, al interior de las Corporaciones Públicas de elección popular se analizan los problemas inherentes a la población más próxima y, al mismo tiempo, se adoptan las decisiones políticas, administrativas y económicas que son definitivas en la atención de sus necesidades básicas.

4.3.8. Para ratificar lo expuesto, basta con reiterar, siguiendo la jurisprudencia constitucional sobre la materia, que el modelo de democracia participativa afianzado en la Constitución del 91,

tiene como propósito específico garantizar a los ciudadanos su permanente intervención en todos los procesos decisorios, tanto electorales como no electorales, que afecten o comprometan sus intereses, buscando así "fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual." Por lo tanto, se reitera, aun cuando las Corporaciones Públicas del orden territorial no son consideradas organismos legislativos sino administrativos, atendiendo a la naturaleza de sus funciones y a la forma como son constituidas e integradas, las mismas están llamadas a operar bajo las reglas que rigen y orientan la actividad legislativa y que identifican el principio democrático. Así lo deja entrever el propio artículo 148 de la Carta, cuando al referirse a las pautas básicas sobre reunión y funcionamiento del Congreso de la República que la propia Constitución prevé, deja en claro que: "[l]as normas sobre quórum y mayorías decisorias regirán también para las demás corporaciones públicas de elección popular". (Negrillas y subrayas fuera de texto original).

4.3.9. Bajo ese entendido, habrá de señalarse que, para lo que interesa al presente fallo, el constituyente de 1991 se ocupó en diferentes disposiciones del Estatuto Superior de fijar las pautas que deben regir el principio democrático, en especial, frente a lo que constituye el proceso de reunión y funcionamiento del órgano legislativo -las cuales a su vez y en lo pertinente han de proyectarse sobre las regulaciones atinentes a las demás Corporaciones Públicas-. Precisamente, con el objetivo de hacer realidad las garantías que gobiernan el principio democrático, los artículos 138, 140, 142, 144, 145, 146 y 149 consagran lo siguiente:

- Que el Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura.
- Que el Congreso tiene su sede en la Capital de la República, aun cuando las Cámaras, por acuerdo entre ellas, podrán trasladar su sede a otro lugar y, en caso de perturbación del orden público, podrán reunirse en el sitio que para el efecto designe el presidente del Senado.
- Que cada una de las cámaras elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley.
- Que las sesiones de las cámaras y de sus comisiones serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento.
- Que el Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros, y las decisiones solo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, a menos que la Constitución determine un quórum diferente.
- Que en el Congreso pleno, en las cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la propia Constitución en forma expresa exija una mayoría especial.

4.3.10. En lo que guarda relación con los Concejos Municipales, el artículo 312 de la Carta, al determinar su existencia en el modelo institucional colombiano y definir la naturaleza jurídica de tales órganos, delegó en el legislador todo lo concerniente a su organización y funcionamiento, debiendo éste definir el régimen que le es aplicable, de conformidad con los criterios que describe y señala la propia Constitución Política. Así, es la Ley 136 de 1994, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 418 de 1997, a su vez prorrogada por la Ley 548 de 1999, la que establece las reglas que orientan y regulan el ejercicio de las funciones asignadas por la Constitución a

²⁰ Sentencia C-184 de 1991.

los Concejos Municipales. En lo que hace a las normas que regulan las reuniones y funcionamiento, los artículos 23,24,25,26,27,29 y 31 de la Ley 136 y 111-4 de la Ley 418, disponen:

- Que los Concejos Municipales clasificados en categoría Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias.
- Que los Concejos integrarán Comisiones Permanentes, encargadas de rendir informe para primer debate a los proyectos de acuerdo, teniendo en cuenta los negocios de que éstas conozcan y el contenido del proyecto acorde con su propio reglamento.
- Que de las sesiones de los Concejos y sus Comisiones Permanentes, se levantarán actas que contendrán una relación sucinta de los temas debatidos, de las personas que hayan intervenido, de los mensajes leídos, las propuestas, las proposiciones presentadas, las comisiones designadas y las decisiones adoptadas.
- Que los Concejos dispondrán de un órgano o medio oficial escrito de publicidad de sus actos (Gaceta el Concejo).
- Que los Concejos y sus Comisiones no podrán abrir sesiones y deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros, debiendo tomar las decisiones con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.
- Que en los Concejos y sus Comisiones Permanentes, las decisiones se adoptarán por la mayoría de los votos de los asistentes, a menos que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.
- Que los Concejos están en capacidad de expedir su propio reglamento interno de funcionamiento, en el que se incluirá, entre otras, las reglas referentes a las comisiones, a la actuación de los Concejales y a la validez de las convocatorias y de las sesiones.
- Que toda reunión de miembros del Concejo, que con el propósito de ejercer funciones propias de la Corporación se realice por fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carece de validez y los actos que realicen carecerán de efecto, siendo sancionados conforme a la ley quienes hubieren participado en tales deliberaciones.
- Que cuando no sea posible sesionar en la sede oficial del Concejo, el Presidente de la corporación podrá determinar el sitio donde ésta debe llevarse a cabo.

4.3.11. Siguiendo el marco regulatorio que en relación con el funcionamiento de las Corporaciones públicas de elección popular señala la Constitución y desarrolla la ley, concretamente para el caso de los Concejos Municipales, se confirma que el mismo se orienta a garantizar el libre ejercicio de la democracia, asegurándose que exista el debate, la participación ciudadana, la existencia y publicidad de las sesiones, y que las decisiones se tomen por las mayorías sin atropellar los derechos de las minorías.

4.3.12. Respecto a las características de las reuniones corporativas, una primera lectura de las disposiciones constitucionales y legales citadas permiten señalar que, en principio, ellas deben ser presenciales y desarrollarse en la respectiva sede oficial, por ser ésta la forma más expedita de garantizar el verdadero debate democrático en cuanto ofrece mayores facilidades para la deliberación, la participación de la comunidad en las respectivas sesiones y para el ejercicio del control político directo. No obstante, atendiendo a una interpretación sistemática, armónica y temática del propio texto Superior y de las normas de inferior jerarquía que le son concordantes, resulta válido concluir que, si bien éstas parten de la necesaria presencia de los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular en la sede oficial designada para

el efecto, no es per se inconstitucional que, bajo condiciones de excepción donde está de por medio el funcionamiento de tales corporaciones y la propia institucionalidad democrática, las reuniones de éstas puedan llevarse a cabo por vías distintas -incluso no previstas por el Constituyente ni por el legislador ordinario- que en todo caso permitan garantizar las reglas básicas del juego democrático y político: el debate, la participación y la publicidad de los actos.

4.3.13. En apoyo de esta tesis, téngase en cuenta que el artículo 140 Superior, aunque no contempla la posibilidad de que las Corporaciones Públicas puedan reunirse en forma no presencial, sí faculta a las Cámaras del Congreso de la República -previo acuerdo entre ellas- para trasladar su sede a otro lugar diferente al señalado oficialmente, al tiempo que autoriza al Presidente de esa Corporación para disponer un sitio de reunión cuando por razones de grave alteración del orden público éstas no puedan llevarse a cabo en la sede oficial. Como complemento a este mandato, para el caso de los Concejos Municipales y demás Corporaciones Públicas, el artículo 111-4 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, faculta al presidente de dichos organismos para reunirse en sitio distinto cuando se les dificulte sesionar en la sede oficial.

4.3.14. Entonces, se tiene que tanto la regulación constitucional como la legal, a pesar de contemplar un sistema específico de reunión para las Corporaciones públicas de elección popular, no le reconocen a éste un carácter excluyente y exclusivo ni promueve una concepción restrictiva y ortodoxa del mismo. Conforme se extrae de lo previsto en los artículos 140, 212, 213, 214, 215, 300 y 312, tales regulaciones están abiertas a permitir que se produzcan cambios en los sistemas convencionales de funcionamiento y organización de las Corporaciones Públicas, cuando por causas extraordinarias y excepcionales relacionadas con el manejo del orden público, ello sea del todo necesario para asegurar la estabilidad en el funcionamiento de dichas instituciones democráticas y, por ende, para mantener vigente el actual esquema del Estado Social de Derecho. Esto último, se repite, siempre y cuando los cambios adoptados no hagan nugatorias las reglas básicas del principio democrático.

4.3.15. Además, tal como se mencionó en el acápite correspondiente a la competencia de la Corte, la mayoría de las constituciones del mundo, y entre ellas la colombiana, han sido diseñadas bajo un supuesto de orden y normalidad o, en su defecto, para asegurar que éste sea el propósito fundamental del Estado. De esta forma, en ellas no se prevé una completa y detallada regulación jurídica que resulte apropiada a los estados de crisis, como tampoco se establecen mecanismos que de facto autoricen modificar el régimen jurídico imperante para situaciones de normalidad institucional. Ello, la razón de que en los textos constitucionales, como ocurre con el nuestro, se reconozcan facultades extraordinarias a los Gobiernos -casi siempre de naturaleza legislativa- que le permitan a éstos, ante una grave amenaza de la institucionalidad que no pueda ser controlada o combatida por los mecanismos jurídicos ordinarios, adoptar medidas urgentes, excepcionales y extraordinarias, que garanticen en un momento dado la defensa y el mantenimiento del orden constitucional.

4.3.16. Estas medidas excepcionales y extraordinarias son las que la Constitución y la Ley Estatutaria (Ley 137 de 1994) le permiten asumir al Gobierno Nacional bajo la modalidad de los denominados Estados de Excepción (C.P. arts. 212 y sig.); medidas que, según lo precisó la Corte desde sus primeros pronunciamientos y lo reiteró en reciente decisión, no son enumeradas en forma taxativa y precisa por dichos ordenamientos, dejando al ejecutivo un amplio margen de maniobra legislativa que, dentro del marco de la Constitución y del respeto por sus principios y garantías fundamentales, le permita a éste decretar aquellas que considere imprescindibles para el restablecimiento del orden público e impedir su deterioro, sin perjuicio de los controles que

sobre tales medidas deba ejercer el órgano competente por expresa disposición constitucional. En apoyo a lo dicho, esta Corporación manifestó:

"Por otra parte cabe agregar, que es asunto totalmente imposible el que una ley consagre, todas y cada una de las medidas que debe adoptar el Presidente de la República para conjurar las distintas situaciones o circunstancias que pueden dar lugar a la alteración del orden público, razón por la cual se permite que el Gobierno obre con cierta discrecionalidad al escogerlas..., " (Sentencia C-179/94, M.P. Carlos Gaviria Díaz)

Y, recientemente, reiteró:

"En este orden de ideas, conviene precisar que una interpretación sistemática de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, en armonía con la Constitución, le permite a la Corte afirmar que aquella no hace una enumeración taxativa de las medidas que pueden ser adoptadas durante los estados de excepción, sino que por el contrario, el legislador extraordinario goza de un margen de maniobra para tomar las disposiciones que considere necesarias para el restablecimiento del orden público." (Sentencia C-872/2002, Ma.P. Clara Inés Vargas Hernández).

4.3.17. En efecto, acogiendo la orientación constitucional que se ha dado al tema, no resulta posible que el constituyente o el legislador estatutario enumeren o describan las medidas a adoptar en los estados de crisis, por el simple hecho de que las circunstancias que lo originan: la grave perturbación del orden público, económico, social o ecológico -e incluso la guerra exterior-, puede tener origen en infinidad de causas que, además de atentar en forma inminente contra la estabilidad institucional o el orden económico, social o ecológico del país, en muchos de los casos resultan ser imprevisibles o sobrevinientes, y que para ser conjuradas o impedir sus efectos exigen la puesta en marcha de diversos mecanismos disuasivos y defensivos de orden no convencional. De ahí el porqué la propia Constitución autoriza la suspensión de las leyes que resulten incompatibles con los Estados de Excepción, permite la fijación de restricciones al sistema de garantías y prevé respecto de los decretos que lo declaran y desarrollan es un control de límites, que debe ser aplicado por el órgano de control constitucional sobre el ejercicio de las facultades extraordinarias, según las reglas que para el efecto fijan la Constitución y la respectiva Ley Estatutaria.

En torno a lo dicho, sostuvo este alto Tribunal en una de sus primeras decisiones:

"...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... 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" (Sentencia C-04/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

4.3.18. Por lo tanto, ante la grave situación de orden público que afecta la República y atendiendo a su carácter excepcional y transitorio, no resulta contrario al principio democrático que se adopten medidas como es la de autorizar las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales, admitiendo que sus miembros deliberen y decidan a través de las herramientas tecnológicas existentes en materia de telecomunicaciones, tales como fax, teléfono, teleconferencia, video conferencia, internet, conferencia virtual o vía 'vía chat', siempre que a través de su regulación sea posible asegurar la existencia del debate, la participación ciudadana, la publicidad de los actos, el principio de las mayorías y, en general, todas aquellas garantías propias del precitado principio democrático.

Conforme se ha dicho, basta entonces verificar si la regulación contenida en el Decreto-Legislativo 2255 de 2002 permite garantizar las reglas del principio democrático.

4.4. Constitucionalidad de la medida adoptada en el Decreto-Legislativo 2255 de 2002.

4.4.1. Por considerar que la política de coacción y amenaza emprendida por los grupos armados al margen de la ley en contra de los miembros de los Concejos Municipales, está comprometiendo no sólo su integridad personal sino también el funcionamiento de esas Corporaciones públicas, impidiéndoles sesionar en el recinto oficial o en sedes alternas y bajo condiciones de normalidad, el Gobierno Nacional, a través del Decreto-Legislativo 2255 de 2002, decidió adoptar medidas excepcionales dirigidas a evitar la parálisis de tales organismos.

4.4.2. Dichas medidas, contenidas y desarrolladas en los seis artículos de que consta el decreto, en realidad se concretan en una sola. Permitir que los miembros de los Concejos Municipales puedan cumplir sus funciones a través de reuniones no presenciales, para lo cual el mismo decreto se ocupa de regular la forma como éstas deben llevarse a cabo y señala el procedimiento a seguir para garantizar las condiciones mínimas de operatividad y validez.

- Así, se tiene que el artículo 1° del decreto bajo examen autoriza a los Concejos Municipales para realizar sesiones no presenciales, tanto en plenaria como en comisiones permanentes, cuando por razones de orden público, intimidación o amenaza, los miembros de esas Corporaciones no puedan concurrir a la sede oficial.

En este contexto, el inciso 2° le permite a las mayorías pertinentes deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, haciendo uso de los avances tecnológicos en el campo de las telecomunicaciones como fax, teléfono, teleconferencia, video conferencia, internet, conferencia virtual o vía "chaty, en fin, todos aquellos medios de comunicación que se encuentre al alcance de los concejales. Igualmente, el inciso 3° se ocupa de reconocerle plena validez a las decisiones que se tomen por escrito, en las que las mayorías hayan expresado el sentido de su voto, previendo que cuando el voto se hubiere adoptado en documento separado, estos últimos deben ponerse a disposición del Secretario de la corporación en un término no mayor de 10 días calendario, los cuales empiezan a contarse a partir de la fecha de la respectiva convocatoria.

En el inciso 4°, el artículo en mención precisa que estos medios reconocidos para llevar a cabo las reuniones no presenciales, también pueden ser empleados para escuchar a todos aquellos que, en forma verbal o por escrito, deseen participar de las deliberaciones o tengan interés en aportar información o elementos de juicio que resulten útiles a las decisiones por tomar.

En todo caso, en el inciso 5° la norma deja abierta la posibilidad de que previa autorización del respectivo Alcalde Municipal, se disponga el traslado de la sede oficial del Concejo Municipal a otra jurisdicción diferente de la cabecera municipal, cuando se presenten las mismas circunstancias de alteración del orden público, intimidación o amenaza contra los miembros de la Corporación.

- En torno a la modalidad que ha de emplearse para llevar a cabo las sesiones, el artículo 2° autoriza al Presidente de la Corporación o a quien haga sus veces, según el reglamento de la corporación, para que proceda a definirla, debiendo informar de la misma a la totalidad de los miembros del concejo. En caso de que el presidente del concejo o quien haga sus veces estén ausentes, se autoriza al Alcalde Municipal para que sea él quien se ocupe de la convocatoria e informe de la misma a todos los concejales indicándole a su vez la modalidad de la sesión.

- De acuerdo con el artículo 3°, de las sesiones se deberá levantar un acta en los términos establecidos en los respectivos reglamentos, dejándose constancia del medio utilizado y de las decisiones que fueron adoptadas.

- En concordancia con la medida de autorizar las reuniones no presenciales, permite el artículo 4° que cuando se presenten las circunstancias de alteración del orden público, amenaza o intimidación, las reuniones ordinarias que contempla la ley puedan celebrarse en cualquier tiempo y ser convocadas por el Alcalde, sin que se vaya a exceder el número máximo de sesiones anuales que fija la ley. No obstante, se prevé en el artículo 5° que en la realización de las reuniones no presenciales, los Concejos Municipales no pueden superar los límites que fija la ley para los honorarios de sus miembros y para los gastos de funcionamiento de la Corporación.

- Finalmente, el artículo 6° se ocupa de señalar la fecha de entrada en vigencia del decreto, y de suspender las disposiciones legales que le resulten contrarias como son: los artículos 78 del Decreto 1333 de 1986, 24 de la Ley 136 de 1994 y el inciso 4° del artículo 111 de la Ley 418 de 1997, a su vez prorrogada por la Ley 548 de 1999.

4.4.3. Teniendo en cuenta lo señalado en el punto anterior (4.3), no encuentra la Corte que, bajo el presente Estado de Conmoción Interior, el legislador extraordinario haya violado la Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, por el sólo hecho de haber autorizado las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales aprovechando los avances tecnológicos en materia de comunicaciones. Según se ha venido señalando, la medida es consecuente con la grave situación de orden público que vienen soportando la mayoría de los municipios del país, y que se proyecta en las amenazas e intimidaciones dirigidas contra los miembros de los Concejos, a quienes se les ha impedido reunirse físicamente en la sede oficial e incluso en sedes alternas, afectándose de manera grave el normal funcionamiento de los Concejos Municipales, la debida prestación de los servicios públicos que tienen a su cargo las autoridades municipales en su conjunto y, por esa vía, el propio sistema democrático constituido y la autonomía que la Constitución Política reconoce a las entidades territoriales.

4.4.4. En este sentido, la medida estudiada, interpretada en consonancia con otras que han sido adoptadas bajo el actual Estado de Conmoción Interior -como es la relacionada con el impuesto para la seguridad democrática, con la que se pretende fortalecer la capacidad operativa de la Fuerza Pública-, sin ninguna duda persigue un objetivo constitucional válido: garantizar el funcionamiento de los Concejos Municipales y de las propias administraciones locales, permitiendo a los miembros de dichas corporaciones públicas ejercer sus funciones constitucionales y legales con un mínimo de riesgo para sus vidas, la de sus propias familias y la de sus colaboradores más próximos.

4.4.5. Para lograr este cometido, no observa la Corte que la regulación sometida a revisión entrañe discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; suspenda los derechos humanos y las libertades fundamentales; interrumpa el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos estatales o, finalmente, suprima o modifique las entidades y funciones básicas de acusación y juzgamiento. Por el contrario, como se ha dicho, la medida se orienta a mantener vigente la capacidad operativa de los Concejos Municipales, coadyuvando a que las administraciones locales puedan atender en forma adecuada sus funciones y la prestación de los servicios públicos que le han sido asignados.

4.4.6. En lo que guarda relación con las reglas básicas del principio democrático, es evidente que el grado de dificultad para que éstas puedan llevarse a cabo no es atribuible propiamente a la naturaleza de la medida adoptada y a su consecuente regulación. En realidad, son aquellos actos de coacción, persecución, amenaza e intimidación que los grupos al margen de la ley vienen ejerciendo sobre las autoridades y miembros de las Corporaciones Públicas a nivel local, los que inequívocamente han impedido que en el último año tales organismos hayan podido reunirse

en las respectivas sedes y, por tanto, hayan podido deliberar bajo condiciones de normalidad. Las estadísticas analizadas en el acápite correspondiente al juicio valorativo de conexidad y necesidad (4.1) permiten confirmar dicha apreciación, en cuanto las mismas son indicativas de la fuerte presión a que vienen siendo sometidas las autoridades y órganos de expresión democrática en la mayoría de los departamentos y municipios del país.

4.4.7. Sin embargo, aceptando que la medida de autorizar las reuniones no presenciales a través de los distintos medios de comunicación no constituye la vía más expedita para dar plena aplicación al principio democrático, en virtud de lo preceptuado en los artículos 1º, 2º y 3º del decreto bajo revisión, para esta Sala es claro que el propósito de la misma, amén de buscar asegurar el funcionamiento de las corporaciones locales y brindar un mínimo de garantías a sus integrantes, es lograr que a través de este tipo de reuniones se respeten el debate, la participación ciudadana, la publicidad de los actos de los Concejos Municipales y, en fin, todas aquellas garantías propias del sistema democrático imperante.

4.4.8. A este propósito, los incisos 2º, 3º y 4º del artículo 1º y el artículo 3º del Decreto-Legislativo 2255 de 2002 bajo revisión, son claros en señalar: (i) que las mayorías pertinentes deliberarán y decidirán por comunicación simultánea o sucesiva, haciendo uso de los avances tecnológicos en el campo de las telecomunicaciones, (ii) que las decisiones de los concejos son igualmente válidas cuando las mayorías expresen por escrito el sentido de su voto, (iii) que tales medios también pueden ser empleados para escuchar a todos aquellos que, en forma verbal o por escrito, deseen participar de las deliberaciones o tengan interés en aportar información o elementos de juicio que resulten útiles a las decisiones por tomar, y, por último, (iv) que de las sesiones adelantadas a través de los medios señalados se levantará la correspondiente acta en los términos establecidos en los respectivos reglamentos, dejando a su vez constancia del medio utilizado y de las decisiones adoptadas.

Medidas éstas que, por lo demás, están llamadas a interpretarse en consonancia con las disposiciones de la Ley 136 de 1994 y demás normas concordantes, que se ocupan de regular los temas de la publicidad de los actos de los concejos y del procedimiento de deliberación y aprobación de sus decisiones -incluyendo los trámites y plazos allí fijados-, las cuales, por encontrarse vigentes en el ordenamiento jurídico y no haber sido expresamente suspendidas por el decreto bajo revisión -al no considerarlas contrarias a su regulación-, también resultan plenamente aplicables al caso de las reuniones no presenciales previstas para el actual Estado de Conmoción Interior.

4.4.9. Respecto a la importancia institucional del debate o la deliberación, es de aclararse que la jurisprudencia constitucional le ha reconocido a éste un papel preponderante en la realización del principio democrático. Entre otras razones, por cuanto su ejecución material permite asegurar la confrontación de todas y cada una de las diversas corrientes de pensamiento que han confluído en las bancadas de las Corporaciones Públicas de elección popular, al tiempo que el surgimiento de las mismas, en los términos definidos por el ordenamiento jurídico para los distintos órganos de elección popular, implica previamente la observancia y definición de las demás garantías propias del sistema democrático como la publicidad y la participación -entre otras-.

4.4.10. Ciertamente, atendiendo a una interpretación sistemática de los distintos conceptos que esta Corporación ha emitido sobre la materia, puede sostenerse que el debate constituye la oportunidad reconocida a los miembros de las Corporaciones Públicas de representación popular, de discutir y controvertir los asuntos que se someten a su consideración y que son de su exclusiva competencia. En la Sentencia C-222 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), la Corte tuvo oportunidad de precisar que "es inherente al debate la exposición de ideas, criterios

y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio". Por su parte, coincidiendo con las afirmaciones anteriores, el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, define el debate como "El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación...".

4.4.11. Visto desde una perspectiva estrictamente garantista, incluso la doctrina y la propia jurisprudencia han calificado el debate como un derecho de las minorías, con el cual se busca asegurar a éstas la oportunidad de participar plenamente en la toma de decisiones, exponiendo libremente sus ideas y opiniones en torno a un determinado asunto, sin que corran el riesgo de ser ignoradas, desplazadas o desconocidas por las mayorías representativas. Sobre el particular, también este alto Tribunal, en la Sentencia C-760 de 2001 (Ms.Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monrroy Cabra), sostuvo que "[e]l debate es pues la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el proceso de formación de la ley, en cuanto posibilita la intervención y expresión de las minorías, así como la votación es el mecanismo que realiza la prevalencia de las mayorías, también consubstancial a la democracia". (Negritillas y subrayas fuera de texto).

4.4.12. Según se mencionó en la parte final del numeral 4.4.7, la realización efectiva del debate y, por tanto, la posibilidad de deliberar o controvertir las proposiciones o proyectos sometidos a consideración de las Corporaciones Públicas, está condicionado a que previamente éstos hayan sido publicados, es decir, hayan sido puestos en conocimiento tanto de la opinión pública como de los miembros de las respectivas corporaciones -para el caso particular de los Concejos Municipales-, buscando con ello que unos y otros tengan oportunidad real de participar en la decisión a adoptar. Siguiendo lo expresado por esta Corporación, si los congresistas, diputados o concejales, y también la ciudadanía, "no tienen oportunidad de conocer el texto sometido a su aprobación, se estaría desconociendo su facultad para participar en el debate expresando sus juicios y opiniones con respecto a un proyecto o proposición, situación que resulta contraria al principio democrático de soberanía popular consagrado en nuestra Constitución", generando de paso la invalidez del acto o la declaratoria inconstitucionalidad del texto aprobado. En el caso específico de la ciudadanía, la falta de publicación de la actividad emprendida por las Corporaciones Públicas no solo conlleva a la desinformación, sino además, a la imposibilidad de ejercer el control sobre la actividad que les compete desarrollar.

4.4.13. La publicidad, lo sostuvo la Corte, constituye entonces una condición de validez de las discusiones que deben darse al interior de las Corporaciones Públicas de elección popular, "pues es la única manera de que el Congreso [las asambleas y los Concejos] cumpla[n] una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente". En palabras de la Corte, si faltare la publicidad en la actividad que están llamadas a cumplir las asambleas representativas, "no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional".

²¹ Ver Sentencia C-760/2001, Ms.Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monrroy Cabra. Consultar también la Sentencia C-222/97, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²² Sentencia C-386/96, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²³ Sentencia *Ibíd.*em.

4.4.14. Además, bajo el actual sistema político, y por expresa disposición del artículo 209 de la Constitución Nacional, a la "publicidad" se le reconoce el carácter de principio rector para el cumplimiento de la función administrativa, por lo que ha de entenderse también que el mismo es exigible respecto de la actividad que cumplen todas las Corporaciones Públicas de elección popular como es el caso de los Concejos Municipales. Precisamente, en aras de garantizar y hacer efectivo este principio constitucional a nivel de los órganos corporativos locales, es que, por una parte, el artículo 27 de la Ley 136 de 1994 prevé que: "Los Concejos tendrán un órgano o medio oficial escrito de publicidad de sus actos, denominado Gaceta del Concejo, bajo la dirección de los Secretarios de los Concejos". Y, por la otra, que el artículo 1° de la Ley 57 de 1985, reproducido en el artículo 379 del Decreto 1333 de 1986, consagra que: "La Nación, los departamentos y los municipios incluirán en sus respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos".

4.4.15. Conforme a las consideraciones expresadas, debe pues entenderse que cuando el decreto en revisión hace posible las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales, permitiendo a sus miembros deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva utilizando los avances tecnológicos en materia de comunicaciones, y autorizando a la ciudadanía para participar en los debates por esas mismas vías, está indicando que en el evento de optarse por el uso de uno de tales medios, sin distinguir cuál sea el escogido, el debate o la deliberación tiene que comportar una serie de actos que hagan realidad el principio democrático y, en consecuencia, que ajusten la medida en cuestión a los mandatos de la Constitución Política, manteniendo en todo caso su carácter excepcional y transitorio.

4.4.16. Así, en atención al procedimiento señalado en las normas estudiadas y a las exigencias del mencionado principio democrático, las reuniones no presenciales deben comprender la previa publicación y remisión anticipada de la propuesta a debatir, a fin de asegurar que la misma sea conocida por todos y cada uno de los miembros del concejo y por quienes tengan interés en intervenir. Igualmente, es imprescindible garantizar que todas las intervenciones ciudadanas sean conocidas oportunamente por los concejales y que las posiciones asumidas por éstos circulen entre los propios miembros antes de adoptarse la correspondiente decisión. A menos que los miembros del concejo en pleno o de las comisiones estén de acuerdo en lo que concierne a determinado asunto, también corresponde asegurar que exista la respectiva controversia y confrontación previa a la deliberación y, en el mismo sentido, verificar que el voto sea plenamente identificable, constando por escrito no sólo cuando así lo determinen las mayorías pertinentes con la debida antelación, sino cuando se utilice un medio de comunicación que no permita la interacción auditiva, visual o verbal entre los miembros de la corporación y demás participantes. En ese contexto, de la actuación y de la decisión misma debe levantarse la respectiva acta, la cual tendrá que depositarse en la Secretaría de la Corporación junto con los documentos que se hayan aportado a los debates.

4.4.17. Ahora bien, en cuanto la medida de autorizar este tipo de reuniones no presenciales es excepcional y transitoria; es decir, que sólo opera cuando por razones de orden público no es posible que los concejos sesionen en la sede habitual, y únicamente durante el tiempo que dure el estado de conmoción interior, es necesario, para evitar el uso inadecuado y desmesurado de la precitada medida, que su realización esté precedida de una declaración del Gobierno Nacional en la que se definan aquellas zonas del territorio donde el Estado no este en capacidad de brindar una protección especial a los miembros de los Concejos Municipales amenazados,

ni tampoco de garantizar las reuniones presenciales en las respectivas sedes. Definidas dichas zonas, la decisión de convocar a reuniones no presenciales debe ser adoptada por la mayoría de los miembros de la corporación, advirtiendo previamente sobre la existencia de una infraestructura de comunicaciones que permita llevar a cabo este tipo de reuniones, y verificando que el medio escogido se encuentre al alcance de todos los participantes, garantice la autenticidad de la reunión y la actuación personal de cada uno de los concejales y, finalmente, que sea lo suficientemente idóneo para asegurar la transmisión fidedigna de la voluntad de quienes son llamados a expresarla.

4.4.18. En todo caso, para hacer realidad la ejecución de esta medida de excepción con el respeto de las garantías del principio democrático, se requiere también que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones y demás autoridades y organismos competentes, preste toda la colaboración técnica, logística, tecnológica y humana que requieran los municipios cuyas autoridades se encuentren bajo amenaza y sin posibilidad de obtener la debida protección estatal; particularmente, frente a aquellas localidades cuya infraestructura de comunicaciones es insuficiente para asegurar la participación -por comunicación sucesiva o simultánea- de todos y cada uno de los miembros del respectivo Concejo Municipal y de la población interesada en la deliberación.

4.4.19. Bajo este entendido, autorizar a los Concejos Municipales para adelantar reuniones no presenciales, y deliberar y decidir utilizando los medios que ofrece la actual tecnología en materia de comunicación no viola el principio democrático, en el entendido que se de estricto cumplimiento a los objetivos propuestos por la regulación de excepción -en los términos fijados en esta Sentencia- y por la ordinaria que le resulte aplicable. Como se pudo establecer en el punto inmediatamente anterior, promover este tipo de medidas de excepción no hace per se nugatorio el citado principio, a menos que su regulación conduzca a hacer inoperante sus garantías jurídicas, que no es lo propiamente acontecido en el presente asunto.

4.4.20. Que no se observen o se incumplan las medidas que deben ser adoptadas para asegurar la vigencia del principio democrático, es en realidad un problema que desborda el ámbito del control de constitucionalidad y que, en dado caso, le corresponde verificar a otras autoridades judiciales o, en su defecto, a las autoridades administrativas y a los propios organismos de control del Estado, pues, en realidad, es éste un problema de aplicación e interpretación de la ley. Siguiendo la técnica que opera para el control de constitucionalidad, la labor del operador jurídico en estos casos se limita a la confrontación abstracta de la ley frente a la Constitución Política, con el fin de determinar la posible existencia de una incompatibilidad que obligue al retiro de la ley del ordenamiento jurídico vigente, sin que sea del resorte del órgano de control entrar a verificar la forma como en principio aquella es aplicada e interpretada en cada caso particular y concreto.

4.4.21. Respecto a la vinculación de los avances tecnológicos en telecomunicaciones al cumplimiento de las funciones públicas, como en este caso ocurre para facilitar las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales, valga recordar, coincidiendo con el criterio expuesto por algunos de los intervinientes, que los mismos han venido siendo incorporados en el ordenamiento jurídico nacional de tiempo atrás; concretamente, a través de las Leyes 270 de 1996, estatutaria de la Administración de Justicia, y 527 de 1999, por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación.

4.4.22. En lo que hace a la Ley 270 de 1996, su artículo 95 le impone al Consejo Superior de la Judicatura, el deber de propender por la incorporación de tecnología de avanzada para el

cumplimiento de sus funciones, enfocando su accionar al mejoramiento de la práctica de pruebas, a la formación, conservación y reproducción de expedientes, a la comunicación entre despachos y a garantizar el funcionamiento razonable del sistema de información. Para el cumplimiento de este objetivo, autoriza a los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales a utilizar "cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones", fijando las exigencias que determinan su validez y eficacia jurídica. Respecto de la Ley 527 de 1999, sus artículos 10° y 11 le reconocen valor probatorio dentro de las actuaciones judiciales y administrativas, a toda información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieren ser el intercambio electrónico de datos, el internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax.

4.4.23. Sobre el contexto de las disposiciones citadas, vale igualmente resaltar que esta Corporación, al adelantar el correspondiente juicio de inconstitucionalidad, las encontró ajustadas a la Constitución Política en las Sentencias C-036 de 1996 y C-662 de 2000, procediendo a declarar su exequibilidad. En la primera decisión, consideró la Corte que la implementación de tales medidas no se opone a los fundamentos de la Carta y, por el contrario, su objetivo se concentra en lograr una mejoría en la actividad que cumple la administración pública por medio de sus distintos organismos y entidades, promoviéndose así la aplicación de los principios de eficacia, economía y celeridad llamados a gobernar la función pública, y contribuyendo de este modo con la realización de los fines esenciales del Estado como son: el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes, y la promoción de la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

4.4.24. Coincidiendo con este criterio de interpretación, tanto la Ley 72 de 1989 (art. 2°) como el Decreto 1900 de 1990 (art. 2°), se ocupan de definir las telecomunicaciones como toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritura, imágenes, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza, a través de hilo, radio, medios visuales u otros sistemas ópticos o electromagnéticos. A su vez, dichos preceptos señalan que el objetivo de las mismas es el de servir de instrumentos para impulsar el desarrollo político, económico y social del país, con el fin específico de elevar el nivel y la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional (arts 3° de la ley y del decreto); aclarando también, en el artículo 3° del citado decreto, que las telecomunicaciones ***“serán utilizadas responsablemente para contribuir a la defensa de la democracia, a la promoción de la participación de los colombianos en la vida de la Nación y la garantía de la dignidad humana y de otros derechos fundamentales”***.

4.4.25. Así, por este aspecto, tampoco la incorporación de los avances tecnológicos en telecomunicaciones para garantizar el funcionamiento de los Concejos Municipales, como consecuencia de las amenazas a la que vienen siendo sometidos sus integrantes, puede entonces ser calificado como un acto contrario a las reglas democráticas y a la Constitución Política, que atente contra sus principios, garantías y objetivos más próximos, pues esta visto que el propósito

²⁴ Los artículos 10 y 11 de la Ley 527 de 1999, fueron objeto de una declaratoria de exequibilidad relativa por parte de la Corte en la sentencia C-662 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz, limitada a los cargos allí esgrimidos en los que se aducía que su texto era materia de ley estatutaria. No obstante, en torno a su contenido, dijo la Corte en la Sentencia C-562 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) que: «...gracias a los avances tecnológicos que se han presentado en el campo de las comunicaciones, al orden jurídico interno se han venido incorporando algunas preceptivas que, amparadas también en los principios de eficacia, economía, celeridad y primacía de lo sustancial, le otorgan plena validez a ciertos actos procesales que se realizan bajo esa modalidad de mensaje de datos».

de la medida tiene un claro fundamento constitucional, como es el de hacer realidad algunos de los principios que gobiernan la función pública y, además, facilitar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado bajo condiciones de anormalidad institucional.

4.5. Constitucionalidad de los preceptos que desarrollan la medida de autorizar las reuniones no presenciales, e inconstitucionalidad de aquellos apartes normativos que autorizan a los alcaldes para convocarlas e indicar la modalidad de las sesiones.

4.5.1. Respecto a los contenidos normativos de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º del decreto bajo revisión, habrá de señalarse -como se mencionó en el punto anterior- que los mismos constituyen un mero desarrollo de la medida que autoriza las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales, por lo cual el análisis de constitucionalidad que se ha hecho de esta última a lo largo del texto de la presente Sentencia, le resulta plenamente aplicable. Para la Corte es claro que dicha regulación, al limitarse a desarrollar la forma como se deben llevar a cabo tales reuniones: describiendo los medios a utilizar, el procedimiento a seguir y los mecanismos que facilitan su ejecución material, en gran medida es compatible con los principios, derechos y garantías constitucionales que le son predicables.

4.5.2. No obstante, es preciso aclarar que las decisiones adoptadas en el inciso final del artículo 1º, en el inciso final del artículo 2º y en algunos apartes del artículo 4º, consistentes en facultar al respectivo Alcalde Municipal para trasladar la sede oficial del concejo a otra jurisdicción diferente de la cabecera municipal, y para convocar a sesiones ordinarias y definir su modalidad, no resultan compatibles con el texto de la Constitución Política. Las atribuciones de excepción que las normas antes citadas reconocen a los alcaldes, en cuanto están relacionadas con el manejo y funcionamiento de los Concejos Municipales, desconocen el principio de autonomía funcional que el ordenamiento jurídico le otorga a estos organismos territoriales, al tiempo que comportan una intromisión o invasión indebida en las competencias políticas y administrativas que el estatuto Superior y las leyes le asigna a las Corporaciones Públicas del nivel local.

Interpretando de forma sistemática los mandatos contenidos en los artículos 113, 121, 287, 312 y 313 de la Constitución Nacional, se observa que los Concejos Municipales, si bien están llamados a colaborar armónicamente con las demás autoridades y organismos públicos en la realización de los fines del Estado, tienen funciones separadas y gozan de plena autonomía para el ejercicio de las competencias que le fija el propio ordenamiento Superior y, con base en él, también la ley y los reglamentos. Dicha autonomía se extiende a los ámbitos político, administrativo y financiero, y se hace exigible no solo frente las autoridades del orden nacional y departamental, sino también respecto de las demás autoridades del orden municipal.

En materia administrativa, la autonomía reconocida a los Concejos Municipales se refleja en la posibilidad de autogobernarse, es decir, de organizarse internamente dándose su propio reglamento de funcionamiento y aplicándolo en forma independiente. En cuanto a los campos político y financiero, la mencionada autonomía se proyecta, para lo político, en el desarrollo y cumplimiento exclusivo de sus competencias institucionales y, para lo financiero, facilitando que sea el propio organismo corporativo quien ejecute las partidas asignadas a su favor en el presupuesto anual del municipio.

A propósito de la autonomía en el nivel de municipal, para delimitarla y hacerla consecuente con la forma de Estado que nos rige, el orden jurídico le ha impuesto a los alcaldes y a los concejos ámbitos de competencia funcional claramente diferenciales e independientes, lo cual permite concluir que a los primeros, por fuera del marco de competencias descritas en la Carta, no se le

pueden reasignar funciones políticas, administrativas y financieras que son del resorte exclusivo de los segundos y que hacen parte integral de la gestión encomendada por la Constitución Política y las leyes. Sobre este punto, manifestó la Corte que:

"Siendo Colombia un Estado de Derecho, los órganos y servidores del poder público ejercen su actividad dentro de los límites y para los fines previstos en la Constitución, la ley o el reglamento (artículos 122 y 123 de la Constitución). La ley habrá de determinar su responsabilidad y la manera de hacerla efectiva (artículos 6° y 124 de la Carta).

En el nivel municipal -que interesa para los fines del presente proceso- el Concejo y el Alcalde tienen órbitas de competencia expresamente definidas por la Constitución y por las leyes (artículos 313 y 315 *Ibidem*).

En el cumplimiento de su función cada uno de estos órganos actúa de manera autónoma, aunque debe colaborar con el otro para el logro de los fines del Estado (artículo 113 de la Constitución)." (Sentencia T-207/94, M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

En relación con los Concejos Municipales, los numerales 5°, 6° y 8° del artículo 315 de la Constitución Política, facultan a los alcaldes para: (i) presentar oportunamente los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuestos anual y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio; (ii) sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado la corporación y objetar los que considere inconveniente o contrarios al orden jurídico; y (iii) colaborar con el concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre la administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que tan sólo se ocupará de las materias para las cuales fue citado. Pero por fuera de estas atribuciones específicas, ni siquiera bajo los Estados de Excepción, es posible que la ley le asigne al alcalde competencia para trasladar la sede oficial del concejo a otra jurisdicción diferente de la cabecera municipal, y para convocar a sesiones ordinarias (no presenciales) y definir su modalidad, pues son éstas funciones propias de los concejos que, al no haber sido expresamente excluidas por el artículo 315 de la Carta ni por la ley que lo desarrolla (Ley 136 de 1994), corresponde ejercer a los miembros de la respectiva corporación de forma privativa a través de quienes integran la mesa directiva, en virtud del reconocimiento de su autonomía e independencia política y administrativa .

4.5.3. Es de advertirse que, respecto de la atribución que el artículo 2° le otorga a los alcaldes para convocar a las reuniones no presenciales en ausencia del presidente del Concejo Municipal o de quien haga sus veces, ésta no afecta el principio de autonomía funcional que rige para los concejos, ya que se trata de una competencia eminentemente supletiva o subsidiaria que, con carácter excepcional y transitorio, sólo se hace exigible en ausencia de la mesa directiva de la respectiva corporación municipal que es la llamada a convocar este tipo de reuniones. Además, dicha atribución es consecuente con el fin propuesto por la medida de excepción, ya que su propósito específico es garantizar el funcionamiento de los Concejos ante la amenaza que pesa

²⁵ La facultad otorgada a los Concejos Municipales por el numeral 3° del artículo 313 Superior, de autorizar al alcalde para ejercer «*pro tempore*» funciones que le son propias a tales corporaciones, no cabe dentro del concepto de colaboración armónica que en relación con los Concejos el artículo 315 de la Carta le atribuye al ejecutivo local. Como se advierte, el reconocimiento de facultades extraordinarias es por esencia una competencia privativa del concejo que, precisamente, ejerce por ministerio de la Constitución y en virtud de su autonomía e independencia funcional, sin depender de ningún tipo de regulación legal impositiva. En últimas, es a este órgano de elección popular a quien compete decidir si las concede o no.

sobre los concejales y directivos, quedando en todo caso condicionada su viabilidad a la posterior convalidación que haga la mayoría de los miembros de la corporación convocada, tal como se mencionó en el punto 4.4.17 de esta Sentencia.

4.5.4. Finalmente, respecto a la suspensión de los artículos 78 del Decreto 1333 de 1986, 24 de la Ley 136 de 1994 y 111 inciso 4° de la Ley 418 de 1997, ordenada por el artículo 6° del Decreto-Legislativo 2255 de 2002, considera la Corte que, tratándose de las dos primeras normas, tal suspensión se encuentra plenamente justificada si se tiene en cuenta que su permanencia en el ordenamiento jurídico entra en contradicción con la medida de autorizar las reuniones no presenciales, haciéndola del todo inoperante. En efecto, en cuanto dos de las disposiciones suspendidas condicionan la validez de las decisiones tomadas por los Concejos Municipales en ejercicio de sus funciones, a que las reuniones se realicen en la sede oficial y que éstas se lleven a cabo con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias, las mismas son incompatibles con la regulación de excepción que ha sido objeto de análisis y cuyo propósito específico, se repite una vez más, es garantizar la democracia local y la propia estabilidad institucional, adoptando medidas transitorias de mayor flexibilidad que faciliten a los concejos cumplir sus funciones bajo condiciones que impliquen un menor riesgo para sus integrantes. Así lo explicó el Gobierno en los considerandos del Decreto, al señalar:

"Que se hace necesario suspender los artículos 78 del Decreto 1333 de 1986, 24 de la ley 136 de 1994 y el inciso 4. del artículo 111 de la ley 418 de 1997, prorrogada por la ley 548 de 1999, con el fin de facilitar reuniones de los Concejos fuera de la sede, reuniones virtuales y garantizar la validez de las decisiones adoptadas en esos casos".

Entonces, no cabe la menor objeción a la decisión adoptada por el Gobierno de suspender los artículos 78 del Decreto 1333 de 1986 y 24 de la Ley 136 de 1994, pues, en cuanto éstos resultan incompatibles con el objetivo propuesto en la medida de excepción y así lo aclara el considerando citado, están más que probadas las circunstancias que motivaron tal determinación. Recuérdese que, además, la suspensión de leyes incompatibles con el Estado de Conmoción Interior está expresamente autorizada por el artículo 213 de la Constitución, en los siguientes términos: "Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción"

4.5.5. No corre la misma suerte la decisión de suspender el inciso 4° del artículo 111 de la Ley 418 de 1997, el cual se ocupa de radicar en el Presidente del Concejo Municipal la función específica de determinar el sitio donde debe sesionar la respectiva corporación, cuando no sea posible hacerlo en la sede oficial. Teniendo en cuenta que esta Corporación no encontró ajustada a la Constitución la competencia otorgada a los alcaldes para trasladar la sede oficial del concejo a otra jurisdicción diferente de la cabecera municipal, y para convocar a sesiones ordinarias y definir su modalidad en ausencia del presidente de la corporación o de quien haga sus veces, es evidente que la suspensión del citado precepto carece de total justificación y validez.

Así, en lo que se refiere a la suspensión del inciso 4° del artículo 111 de la Ley 418 de 1997, no se encuentra cumplida la condición prevista en el artículo 213 de la Carta que exige, como requisito necesario para considerar legítima la suspensión transitoria de un texto legal, que el mismo sea del todo incompatible con la respectiva medida de excepción y que dicha incompatibilidad esté debidamente acreditada.

4.6. alcance de la decisión que debe tomar la Corte en el presente caso

Con fundamento en las motivaciones que han sido expuestas en la parte considerativa de esta Sentencia, la Corte encuentra que, por el aspecto formal, el Decreto-Legislativo 2255 de 2002

se ajusta a la Constitución Política y a la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. En lo que se refiere al aspecto material, y con el propósito de hacer realidad el principio democrático, la exequibilidad de la medida que autoriza la celebración de las reuniones no presenciales estará condicionada a que dichas reuniones siempre deben garantizar:

1. La previa publicación y remisión anticipada de la propuesta a debatir, para que la misma sea conocida por la totalidad de los miembros del Concejo y por todos los demás interesados.

2. La efectiva intervención ciudadana, conforme a la Constitución, a la ley y al reglamento interno de la corporación municipal, y que aquella sea conocida oportunamente por los concejales.

3. Que las posiciones fijadas o asumidas por los miembros del respectivo Concejo sean conocidas por todos ellos con anterioridad a la adopción de la decisión.

4. Que los proyectos o propuestas de decisión se sometan a consideración de todos los miembros del Concejo Municipal para que se surta efectivamente la deliberación.

5. Que el voto emitido por cada uno de los miembros del Concejo sea plenamente identificable, y que éste conste por escrito no sólo cuando así lo determine la mayoría, sino también cuando se utilice un medio de comunicación que no permita la interacción auditiva o verbal.

6. Que de la actuación que antecede a la toma de la decisión y de la decisión misma, se levante la respectiva acta, la cual deberá reposar en la Secretaría de la Corporación junto con los documentos que hayan sido aportados a los distintos debates.

7. Que no se pretermitan los trámites y plazos de los procedimientos establecidos en la Constitución, la ley y los reglamentos para la adopción de las decisiones.

Adicionalmente, en aras de mantener el carácter excepcional y transitorio de las reuniones no presenciales y de optimizar su ejecución, es necesario que, previamente a la realización de las mismas, se cumplan las siguientes condiciones:

1. Que la autoridad nacional competente haya definido las zonas del territorio nacional en las cuales el Estado no está en capacidad de brindar protección a los miembros de los Concejos Municipales amenazados, ni tampoco de garantizar las reuniones presenciales.

2. Que la decisión de convocar a este tipo de reuniones sea adoptada por la mayoría de los miembros de la Corporación.

3. Que exista una infraestructura de comunicaciones que permita la realización de las citadas reuniones.

4. Que el medio tecnológico escogido por el Presidente del Concejo Municipal o quien lo represente, se encuentre al alcance de todos los concejales que van a participar de la reunión, sea idóneo para la transmisión fidedigna de la voluntad y permita asegurar la autenticidad de la misma.

Bajo estos mismos condicionamientos, serán declaradas exequibles las disposiciones que conforman el Decreto-Legislativo 2255 de 2000 y que son complementarias de la medida que autoriza la celebración de las reuniones no presenciales, salvo los siguientes apartes del precitado decreto que serán declarados inexecutable:

- El inciso final del artículo 1º, que expresamente consagra: "En todo caso el Alcalde Municipal podrá autorizar el traslado de la sede oficial del Concejo municipal a otra jurisdicción diferente de la cabecera municipal, cuando se presenten las circunstancias de alteración del orden público, intimidación o amenaza contra los integrantes de dichas corporaciones."

- El siguiente apartado del inciso final del artículo 2º: "indicando la modalidad de las sesiones".

- El siguiente apartado del artículo 4º: "y ser convocadas por el alcalde", y
- El siguiente apartado del artículo 6º: "y el inciso 4, del artículo 111 de la ley 418 de 1997, prorrogada por la ley 548 de 1999."

VI.DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: Declárense INEXEQUIBLES los siguientes apartes normativos del Decreto-Legislativo 2255 de 2002: el último inciso del artículo 1º; la expresión "indicando la modalidad de las sesiones", contenida en el último inciso del artículo 2º; la expresión "y ser convocadas por el alcalde", contenida en el artículo 4º; y la expresión "y el inciso 4, del artículo 111 de la ley 418 de 1997, prorrogada por la ley 548 de 1999", contenida en el artículo 6º.

SEGUNDO: En los términos de lo consignado en el numeral 4.6 de esta Sentencia, Declárense EXEQUIBLES los demás artículos del Decreto-Legislativo 2255 de 2002, "Por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Concejos Municipales para su normal funcionamiento".

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

EDUARDOMONTEALEGRELYNETT,
Presidente

ALFREDOBELTRÁNSIERRA,
Magistrado
(con salvamento de voto)

JAIMEARAUJORENTERIA,
Magistrado
(con salvamento de voto)

MANUELJOSECEPEDA ESPINOSA,
Magistrado

JAIMECORDOBATRIVIÑO,
Magistrado

RODRIGOESCOBARGIL,
Magistrado

MARCOGERARDOMONROYCABRA,
Magistrado

CLARAINESVARGASHERNÁNDEZ,
Magistrada
(con salvamento de voto)

ALVAROTAFURGALVIS,
Magistrado

MARTHAVICTORIASACHICAMENDEZ,
Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-008/03

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, los suscritos magistrados salvamos nuestro voto en relación con la declaración de exequibilidad de las normas contenidas en el Decreto Legislativo 2255 de 2002, a que se refiere el numeral 2° de la parte resolutive de la Sentencia C-008 de 23 de enero de 2003, por cuanto a nuestro juicio el Decreto Legislativo mencionado es contrario a la Constitución íntegramente.

Son razones de este salvamento de voto, las que a continuación se expresan:

1ª. Conforme al régimen constitucional existente el Presidente de la República cuando declara el Estado de Conmoción Interior se encuentra sometido a las limitaciones establecidas en la Constitución Nacional, las leyes no expresamente suspendidas en forma razonada y con acatamiento a lo dispuesto por los artículos 213 y 214 de la Carta, los Tratados y Convenios Internacionales que obligan a Colombia y las disposiciones normativas establecidas por la Ley 137 de 1994. No es pues el Estado de Conmoción Interior una autorización constitucional para que el Ejecutivo quede habilitado al declararlo para dictar los Decretos Legislativos que crea convenientes, sino solamente para que adopte las medidas que resulten necesarias para el restablecimiento del orden público, teniendo en cuenta que el Estado no pierde, ni puede perder, su estructura democrática y que, en todo caso, se debe respeto a los derechos fundamentales de los asociados, los cuales no pueden ser suspendidos sino tan sólo objeto de limitaciones expresamente previstas por el ordenamiento jurídico.

2ª. Como se sabe, es de la esencia del sistema democrático que las corporaciones de elección popular adopten sus decisiones previa una deliberación que supone que las sesiones ordinarias de las mismas se realicen en la época previamente señalada por la ley, con un orden del día fijado de antemano para que los integrantes de la corporación respectiva sepan el objeto de la sesión y, además, consueción a la Constitución, a la reglamentación legal y a la de la respectiva entidad.

Además, en caso de convocatoria a sesiones extraordinarias, esta ha de sujetarse igualmente a la Constitución y a la ley, en cuyo caso sólo podrá ocuparse la corporación respectiva de los temas específicamente indicados en la convocatoria y sólo por el tiempo en que duren las sesiones extraordinarias, lo que ha de señalarse con antelación.

3ª. Acorde con lo anterior, es entonces de la esencia de las deliberaciones en las corporaciones públicas de elección popular que se convoque a los todos los integrantes de las mismas a las sesiones correspondientes, que estos se reúnan en la sede respectiva de la corporación, es decir, que es indispensable la presencia de todos sus integrantes y que, además, para que la deliberación se realice de acuerdo con la ley todos ellos estén en condiciones de participar de manera efectiva en la deliberación que corresponda.

En tal virtud, lo que le corresponde al Estado Colombiano como deber ineludible es proteger de manera eficaz la vida y la integridad de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular y, además, los recintos donde se llevan a cabo las sesiones para que estas puedan adelantarse sin intimidación ni coacción alguna. Tal deber no puede eludirse por el Ejecutivo en ningún caso.

4°. El Decreto Legislativo 2255 de 2002 parte del supuesto democráticamente inaceptable de la propia incapacidad del Ejecutivo para garantizar la reunión y las deliberaciones de los concejos municipales en su sede habitual.

Por ello, de manera inusitada en su artículo 1° dispone que "si por razones de orden público, intimidad o amenaza, no es posible que los miembros de los Concejos Municipales concurran a su sede habitual, podrán celebrar reuniones no presenciales" y, para adelantarlas sin la presencia de los concejales les permite a "las mayorías pertinentes" la deliberación mediante "fax, teléfono, teleconferencia, video conferencia, internet, conferencia virtual o 'vía chat' y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los concejales".

Del mismo modo, se le da validez a las decisiones "cuando por escrito las mayorías pertinentes expresen el sentido de su voto" y, se agrega que cuando el voto se hubiere "expresado en documentos separados, estos se harán llegar al secretario de la corporación en un término máximo de diez (10) días calendario, contados a partir de la fecha de la convocatoria".

Las singulares disposiciones anteriores merecen, de entrada un reparo de orden constitucional. En efecto el artículo 312 de la Carta señala que la ley determinará "la época de las sesiones ordinarias de los concejos" y, en la misma disposición se establece que ella "determinará las calidades, inhabilidades o incompatibilidades de los concejales". Esto indica, a las claras, que la corporación (concejo municipal), es distinta de quienes la integran (concejales). Sólo existe concejo reunido válidamente como tal, cuando los concejales adelantan una sesión previamente convocada. Mientras tanto, existirán concejales o reunión de alguno de ellos, pero no habrá sesión del concejo municipal.

Además, se observa que el artículo 1° del Decreto Legislativo 2255 de 2002, da por sentado que habrá sesión del concejo municipal respectivo, celebrada sin la presencia en un mismo recinto de los concejales previamente convocados, cuando "las mayorías pertinentes" puedan deliberar por comunicación simultánea o sucesiva adelantada por medios electrónicos de comunicación.

El Decreto en mención nada dice sobre la posibilidad de que uno o algunos de los concejales, así formen parte de la minoría u ocasionalmente de la mayoría carezcan de los conocimientos técnicos que les permitan la utilización de medios de comunicación avanzados, por ejemplo, las comunicaciones mediante "internet" o "vía chat", lo cual podría privar a ese concejal del derecho a participar de manera efectiva en las deliberaciones de la corporación en la que representa con título legítimo al pueblo que lo eligió. La Constitución sólo le exige para ser concejal la honrosa condición de ciudadano. El nuevo Decreto le exige, además, la de tener conocimientos en el manejo de computadores para poder adelantar deliberaciones sobre los asuntos públicos mediante "internet" o "vía chat".

Así las cosas, durante la vigencia del Decreto Legislativo 2255 de 2002, los concejales que sean intimidados o amenazados y que no puedan concurrir a su sede habitual, no podrán cumplir con sus funciones sino cuando posean los conocimientos técnicos que ahora novedosamente, y sin autorización constitucional se les exigen.

De esta suerte, tendremos deliberaciones virtuales y concejales virtuales. De las primeras, nadie puede dar autenticidad. En cuanto a los concejales virtuales, que deliberan y votan sin

estar reunidos como corporación, su existencia podría conducir a que quien delibere o vote no sea el elegido sino otra persona a través de los medios técnicos que el Decreto menciona. Sesión no habrá sino una simple recopilación de datos remitidos por medios electrónicos. La secretaría, que ha de dar fe de lo acontecido en las sesiones, será inexistente. La democracia, quedará simplemente como algo virtual, y, por lo mismo, nada real y en cambio, falseada de manera contraria a la Carta.

5ª. Por otra parte, el Decreto Legislativo 2255 de 2002 no cumple con los requisitos señalados en los artículos 213 y 214 de la Constitución ni con los establecidos en la Ley 137 de 1994 en cuanto a los requisitos de necesidad de su expedición y motivación de la incompatibilidad con la legislación preexistente, para justificar las normas en él contenidas. En efecto, conforme a lo establecido por los artículos 78 del Decreto 1333 de 1986, 24 de la Ley 136 de 1994, 111 inciso cuarto de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, prevén la posibilidad de que por razones de orden público un concejo municipal no pueda reunirse en su propia sede y, entonces, establecieron requisitos y facultades para que la reunión pueda efectuarse fuera de la sede habitual.

Pues bien el Decreto Legislativo 2255 de 2002, sin motivación alguna, asume que esa legislación no ha de aplicarse y opta por suspender las disposiciones legales mencionadas, con el agravante de que la Ley 418 de 1997 que ya había sido prorrogada por la Ley 548 de 1999, lo fue nuevamente mediante la Ley 782 de 23 de diciembre de 2002, todo lo cual significa que el Ejecutivo decidió, por sí y ante sí, y de manera contraria a la Carta Política que las normas especiales para conservar el orden público y permitir las deliberaciones de las corporaciones públicas en casos de excepción fuera de su sede, resultaban incompatibles con la legislación ordinaria, lo que no es cierto.

6ª. Por otra parte, los debates de control político administrativo que se realicen, en ejercicio de sus funciones, por los concejos municipales, los cuales exige la presencia del funcionario en la corporación y la posibilidad de interpelaciones de los demás concejales distintos a quien cita al funcionario, resultarían prácticamente imposibles de cumplir. Pero, desde luego, esto queda dentro del campo de una democracia desvirtuada cuando los debates tengan que adelantarse de manera no presencial, sino acudiendo a los medios electrónicos para que, de esa manera, se salve la apariencia aún cuando la esencia democrática desaparezca por completo.

7ª. Los demás artículos del Decreto Legislativo 2255 de 2002, abierta la puerta de la inconstitucionalidad con el artículo 1º, siguen por el mismo camino. Así, en el segundo se establece que la modalidad de las sesiones la señala el presidente de la Corporación o quien haga sus veces, o, en ausencia de estos, le confiere tal facultad al Alcalde Municipal, para que no quede duda alguna de la pérdida de autonomía de las corporaciones de elección popular en esos municipios. El tercero, establece que las actas respectivas serán levantadas "en los términos establecidos en los reglamentos", cuando es claro que ningún reglamento prevé la novedosa modalidad de las sesiones electrónicas, por cuanto los reglamentos no habían previsto que sustituyera la deliberación democrática presencial por una de democracia virtual con concejales que han de saber el manejo de internet, requisito este que la Constitución no les exige y que, muchos, en numerosos municipios de Colombia, no podrían utilizar o por carencia de medios o por ausencia de tales conocimientos especializados. El artículo cuarto, por su parte agrega que las sesiones ordinarias señaladas por la ley se podrán celebrar "en cualquier tiempo", lo que quiere decir que podrían realizarse en épocas diferentes señaladas por la ley. Y como si fuera poco, agrega que podrán "ser convocadas por el

Alcalde", lo que deja a discreción de este funcionario las reuniones que por derecho propio y aún contra la voluntad del Alcalde pueden y deben celebrar los concejos municipales en ejercicio de sus funciones.

8ª. Siendo clara la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 2255 de 2002, así ha debido declararse por la Corte como guardiana de la Constitución para hacer efectivo el principio democrático que informa a la Carta Política. Con todo, no fue esa la decisión de la Corte y, como discrepamos de ella, salvamos entonces nuestro voto, por cuanto, a nuestro juicio, así lo exigen los valores constitucionales que se encuentran desconocidos flagrantemente por el Decreto Legislativo 2255 de 2002, que se declaró exequible por la Corporación..

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

JAIME ARAUJO RENTERIA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

ADICIÓN AL SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-008/03

Además de las razones que expuse conjuntamente con los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández y Alfredo Beltrán Sierra, debo agregar lo siguiente:

Si bien es cierto, los negocios privados se pueden manejar por internet o cualquier otro medio cibernético de comunicación sin conocimiento de terceros y sin control de terceros, pues los intereses que están en juego son privados o sólo de quienes participan en el negocio jurídico; existe una diferencia muy grande cuando las discusiones y las votaciones son de los representantes políticos del pueblo. La diferencia aparece claramente delineada si se tiene en cuenta que los representantes del pueblo no deciden intereses particulares sino intereses generales; intereses de la comunidad, intereses de terceros, intereses altruí, como dicen los Italianos, y esto exige que los terceros, el pueblo, el titular de esos intereses y de la soberanía pueda conocer cómo se debate y deciden esos intereses, pueda controlar a sus mandatarios; sepa como se forman los quorum y las mayorías; en fin conocer y controlar como se debaten y definen sus intereses.

Este decreto extraordinario al no permitir que el pueblo conozca como se deciden sus asuntos y controlar a quienes los deciden viola todas las normas de democracia que existen en nuestra Constitución, comenzando con el preámbulo de ella, por sus artículos 1º, 3º, 40, etc. etc.

La democracia es el poder del pueblo, es la libertad y la igualdad; pero es también la existencia de unos procedimientos democráticos donde el pueblo puede saber como se manejan los asuntos públicos, controla y revoca a su representante.

El decreto no ataca el problema de fondo ya que aún quien no vota de manera presencial puede votar coaccionadamente sin independencia, o de manera torticera. Lo que el Gobierno debe es garantizar con la fuerza pública las reuniones presenciales de las Asambleas y de los Consejos y proteger la vida e integridad personal de los representantes del pueblo; ante el fracaso de ese deber la única solución que se le ocurre es que sigan votando mientras los van matando, cuando su obligación es otra: protegerlos e impedir que los violentos los amenacen o los asesinen.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA,
Magistrado

SENTENCIA C-063/03
(febrero 4)

ESTADOS DE EXCEPCION EN CONSTITUCION POLITICA DE 1886-Características

ESTADOS DE EXCEPCION EN CONSTITUCION POLITICA DE 1886-Regulación

ESTADOS DE EXCEPCION-Límite temporal a la vigencia

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE-

Límite temporal a la vigencia de los Estados de excepción

ESTADOS DE EXCEPCION-

Antecedentes debates en la Asamblea Nacional Constituyente

ESTADOS DE EXCEPCION EN CONSTITUCION POLITICA VIGENTE-

Regulación y prórroga

La necesidad de imponer límites temporales a la vigencia del estado de conmoción interior, finalmente quedó plasmada en el artículo 213 la Constitución de 1991, en el que expresamente se limitó a noventa días, prorrogables dos veces por el mismo lapso, requiriendo la segunda del concepto previo y favorable del Senado de la República.

ESTADOS DE EXCEPCION-Límites de forma y fondo para su declaratoria y prórroga

ESTADOS DE EXCEPCION-Presupuestos formales y materiales a la prórroga

CORTE CONSTITUCIONAL-Competente para realizar control formal y material sobre los estados de excepción

ESTADOS DE EXCEPCION-Competencia para conocer del decreto declaratorio así como de sus prórrogas

ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Naturaleza de la prórroga

El decreto mediante el cual se prorroga un estado de conmoción interior tiene la naturaleza de legislativo, pues como ha quedado determinado, es un acto declarativo, y al igual que el de declaratoria de conmoción interior, también se constituye en una autohabilitación para continuar legislando. Una vez concurren ciertas circunstancias también de orden constitucional, la discrecionalidad del Gobierno Nacional se extiende a la adopción de las prórrogas previstas en la Constitución, la segunda de las cuales está sujeta al concepto previo y favorable del Senado de la República. La competencia para la declaratoria de prórroga de un estado de conmoción interior, esta fue radicada por la Constitución en cabeza del Presidente de la República, una vez aprecie si la persistencia de los hechos que originaron la declaratoria de conmoción por el término inicial es de tal gravedad que siguen atentando de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

CONMOCION INTERIOR-Presupuestos para prórroga

En relación con los presupuestos para prorrogar por primera vez un estado de conmoción interior, la Corte considera que son los siguientes: (i) una situación fáctica consistente en la persistencia de la alteración del orden público por las causas, o algunas de ellas, que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior y que la Corte encontró probadas; (ii) una valoración especial, en el sentido de que los hechos sean de tal entidad que continuasen atentando de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado o la convivencia ciudadana y, finalmente; (iii) sujeción del supuesto de hecho a un juicio sobre la suficiencia de los medios, en cuanto a que todavía resultasen insuficientes las atribuciones ordinarias de policía para retornar a un estado de normalidad, y su justificación para extender la vigencia en el tiempo de las medidas excepcionales que fueron adoptadas al amparo de la conmoción interior o expedir otras novedosas que encuentran su fundamento en el decreto declaratorio del estado de excepción.

ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-

Facultades del Presidente durante la prórroga

Las facultades excepcionales con que cuenta el Presidente de la República durante la prórroga del estado de conmoción interior, de conformidad con la Constitución, son las siguientes: 1) determinar el espacio físico en el cual continúa alterado gravemente el orden público; 2) extender hasta por 90 días la aplicación de las medidas excepcionales en los términos señalados por la Corte en sus respectivas sentencias, las cuales dejarán de regir una vez se declare restablecido el orden público; 3) expedir decretos legislativos, que además, pueden suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción interior y que cumplan con los requisitos constitucionales y estatutarios sobre la finalidad, proporcionalidad y necesidad; y, 4) utilizar las facultades conferidas estrictamente para conjurar las causas de la perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos.

CONMOCION INTERIOR-Límites al Gobierno en la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Requisitos formales de la prórroga

Una interpretación sistemática de la Constitución y de la Ley Estatutaria 137 de 1994 arroja como resultado que el decreto de prórroga debe cumplir con los siguientes requisitos, a saber: (i) Debe encontrarse adecuada y suficientemente motivado; (ii) Es necesario que se encuentre firmado por el Presidente de la República y los respectivos ministros del despacho; (iii) El periodo por el cual se prorroga el estado de conmoción interior debe encontrarse ajustado al límite máximo autorizado por la Constitución (90 días calendario); (iv) Es preciso que haya sido adoptado durante la vigencia del decreto mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior; y, (v) Es menester que sea publicado en el Diario Oficial.

CONMOCION INTERIOR-

Deber del Gobierno de avisar a las instancias internacionales de la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Requisitos materiales de la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Sistema de control de la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Control político de la prórroga

El ejercicio del control político no se encuentra supeditado a que en el decreto de prórroga figure, expressis verbis, una disposición en el sentido de que el Gobierno Nacional presentará un informe detallado al Congreso sobre las razones que justificaron la adopción de tal medida, puesto que la Ley Estatutaria establece directamente esa obligación al Gobierno Nacional.

CONMOCION INTERIOR-Control judicial de la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Naturaleza jurídica de la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Efectos jurídicos de la prórroga

El decreto de prórroga constituye un acto de autohabilitación para que el Gobierno Nacional continúe expidiendo decretos legislativos, bien sea que éstos suspendan temporalmente la vigencia de leyes que resulten incompatibles con el estado de anormalidad, bien que se adopten medidas novedosas, no reguladas, pero siempre encaminadas a conjurar las causas que originaron la conmoción interior. Todo depende de la valoración que el Ejecutivo realice poco antes de vencerse el término de vigencia inicial, sobre los medios idóneos a continuar empleando para lograr los fines perseguidos. Esta prolongación de la competencia legislativa del Gobierno Nacional, debe ser examinada por el juez constitucional, por cuanto el desequilibrio de poderes que se ocasiona con el ejercicio de la misma, tiende a acentuarse y hacerse más patente conforme transcurre el tiempo. Por lo tanto, todos los decretos legislativos dictados durante la prórroga de la conmoción interior deberán cumplir con los requisitos de conexidad, necesidad, finalidad y proporcionalidad, y también deben ser sometidos al control constitucional.

CONMOCION INTERIOR-Juicio de constitucionalidad del decreto de prórroga

CONMOCION INTERIOR-Destinación específica del impuesto

CONMOCION INTERIOR-Destinación específica del impuesto de patrimonio

CONMOCION INTERIOR-Verificación por parte de la Contraloría General de la aplicación del impuesto de patrimonio

CONMOCION INTERIOR-Presupuesto material de la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Presupuesto fáctico de la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Presupuesto valorativo de la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Suficiencia de las medidas ordinarias de policía durante la prórroga

Referencia: expediente R.E.-126

Revisión constitucional del Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002 «*por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior*».

Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente sentencia.

I ANTECEDENTES

El mismo día de su expedición, la Secretaría General de la Presidencia de la República envió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002, *por medio del cual se prorroga el estado de conmoción interior*, el cual había sido declarado mediante Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002.

En los términos de los artículos 214-6 y 241-7 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre la constitucionalidad del referido decreto.

Cumplidos los trámites legales y constitucionales para estos procesos, procede la Corte a decidir.

II. TEXTO DEL DECRETO

Se transcribe a continuación el texto del Decreto Legislativo 2555 del 8 de noviembre de 2002: DIARIO OFICIAL. AÑO CXXXVIII. N. 44992. 8, NOVIEMBRE, 2002. PAG. 3.

DECRETO No. 2555 DE 2002

(noviembre 8)

por el cual se prorroga 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 mediante el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de noventa (90) días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición;

Que con fundamento en las facultades conferidas al Gobierno Nacional en virtud del Estado de Excepción, se expedieron diversos decretos legislativos tendientes a conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos;

Que a pesar de las medidas excepcionales adoptadas, subsisten las causas de grave alteración del orden público que atentan contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, las cuales no pueden ser conjuradas con las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía;

Que en efecto, prosiguen los ataques indiscriminados de grupos criminales contra los ciudadanos indefensos con violación de sus derechos humanos y de las reglas del Derecho Internacional Humanitario, así como la destrucción de pueblos indefensos y la comisión de delitos de lesa humanidad como masacres, desapariciones, secuestros y desplazamientos forzados;

Que los autores de dichas conductas mantienen como fuente de financiación de su organización, la participación directa en delitos de narcotráfico, secuestro y extorsión, en conexión con grupos afines de otras regiones o países, lo que ha significado una mayor capacidad tecnológica para el terrorismo;

Que se siguen presentado en diferentes zonas del país actos terroristas contra la población civil y demás autoridades, por parte de grupos criminales y de bandas armadas;

Que persisten los ataques terroristas contra la infraestructura de servicios esenciales;

Que continúan los actos de coacción por parte de grupos armados contra los mandatarios nacionales, locales y seccionales y a sus familias, en el territorio nacional;

Que de conformidad con el inciso primero del artículo 213 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional está facultado para prorrogar el Estado de Conmoción Interior por el término de noventa (90) días;

Que por las razones expuestas es necesario prorrogar la vigencia del Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 1837 de 2002;

DECRETA:

Artículo 1°. Prorrógase el Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 1837 de 2002, por el término de noventa (90) días calendario, contados a partir del 9 de noviembre de 2002.

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

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 8 de noviembre de 2002.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Justicia y del Derecho, encargado de las funciones del Despacho del Ministro del Interior,

Fernando Londoño Hoyos.

La Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

Clemencia Forero Ucrós.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Fernando Londoño Hoyos.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Roberto Junguito Bonnet.

La Ministra de Defensa Nacional,

Marta Lucía Ramírez de Rincón.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Carlos Gustavo Cano Sanz.

La Ministra de Desarrollo Económico,

Cecilia Rodríguez González-Rubio.

El Ministro de Minas y Energía,

Luis Ernesto Mejía Castro.

El Ministro de Comercio Exterior,

Jorge Humberto Botero Angulo.

El Viceministro de Educación Nacional, encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Educación Nacional,

Javier Botero Alvarez.

La Ministra de Desarrollo Económico, encargada de las funciones del Despacho del Ministro del Medio Ambiente,

Cecilia Rodríguez González-Rubio.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Juan Luis Londoño de la Cuesta.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Salud,

Juan Luis Londoño de la Cuesta.

La Ministra de Comunicaciones,

Martha Helena Pinto de Hart.

El Ministro de Transporte,

Andrés Uriel Gallego Henao.

La Viceministra de Cultura, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Cultura,

Adriana Mejía Hernández.

III. PRUEBAS

1. PRUEBAS SOLICITADAS

El 20 de noviembre de 2002, en virtud de las facultades constitucionales consagradas en los artículos 214 de la Carta Política y, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 242 y 244 de la misma, desarrollados por el Decreto 2067 de 1991, la Magistrada Sustanciadora resolvió avocar el conocimiento del proceso de la referencia.

En el mismo Auto del 20 de noviembre, por medio del cual se asumió la revisión del Decreto 2555 de 2002, se decretó la práctica de las siguientes pruebas:

I. *"Oficiar al Ministerio de Defensa Nacional y a la Dirección General de la Policía para que, en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva enviar a este Despacho un informe detallado por ciudades sobre los siguientes puntos:*

a) *Los delitos de narcotráfico, secuestro y extorsión cometidos en el territorio nacional desde el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha.*

b) *Los ataques terroristas cometidos contra la infraestructura de servicios públicos esenciales y contra pueblos y ciudades desde el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha.*

c) *Las víctimas presentadas con ocasión de la acción de grupos armados ilegales desde el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha.*

d) *El número de congresistas, diputados, concejales, gobernadores, alcaldes, jueces y fiscales y demás servidores públicos que han sido amenazados u obligados a renunciar a sus cargos, entre el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha.*

e) *Informe detallado, con carácter reservado, sobre la puesta en marcha, a partir del 11 de agosto de 2002 hasta la fecha, de los Planes de Modernización y Equipamiento de la Fuerza Pública.*

f) *Informe detallado, con carácter reservado, sobre la ejecución de los ingresos que han sido incorporados a sus respectivos presupuestos, con ocasión del impuesto sobre el patrimonio.*

V. *Oficiar al señor Fiscal General de la Nación para que, en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, envíe a la Corte la siguiente información:*

2.1. *Informe detallado sobre los delitos que configuren graves violaciones a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario cometidos en el territorio colombiano, y en especial en las zonas de rehabilitación, desde el día 11 de agosto de 2002 hasta la fecha, con especial referencia a los siguientes delitos: terrorismo, ataques contra bienes protegidos por el DIH, homicidios contra personas protegidas por el DIH, desapariciones forzadas, secuestros, toma de rehenes y desplazamiento forzado.*

2.2. *Informe detallado sobre la comisión de los delitos de narcotráfico, secuestro, extorsión y terrorismo cometidos en el territorio colombiano, y en especial en las zonas de rehabilitación, desde el día 11 de agosto de 2002 hasta la fecha.*

2.3. *Informe sobre el número de órdenes de captura que se han emitido entre el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha, por los delitos indicados en los numerales anteriores; cuántas de ellas se han hecho efectivas, y qué número de éstas se encuentran pendientes de cumplimiento, en especial, en las zonas de rehabilitación.*

2.4. *Informe sobre los ingresos que le han sido efectivamente girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con ocasión de la partida presupuestal "SECCIÓN 1301, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO", que figura en el decreto legislativo 1959 de 2002.*

3- *Oficiar al Ministerio del Interior para que, en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva enviar a este Despacho un informe detallado sobre la ejecución de la partida "SECCIÓN 1101, MINISTERIO DEL INTERIOR por*

16.000.000.000" millones de pesos que figura en el artículo 2 del decreto legislativo 1959 de 2002.

4- Oficiar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva enviar a este Despacho un informe detallado sobre la ejecución efectiva de todas las partidas presupuestales que figuran en el artículo 2 del decreto legislativo 1959 de 2002."

Posteriormente, fue expedido el Auto del 29 de noviembre de 2002, en virtud del cual se decretaron las siguientes pruebas:

VI. "Oficiase al Señor Procurador General de la Nación y al Señor Defensor del Pueblo para que, en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva enviar a este Despacho la siguiente documentación:

a. Informe detallado sobre los ingresos que le han sido efectivamente girados a su entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con ocasión de la partida presupuestal "SECCIÓN 1301, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO", que figura en el decreto legislativo 1959 de 2002.

b. Informe detallado sobre la ejecución de los ingresos que han sido incorporados al presupuesto de la entidad con ocasión del impuesto sobre el patrimonio."

Finalmente, la Magistrada Sustanciadora, mediante Auto del 2 de diciembre, decretó, además, las siguientes pruebas:

VII. "Oficiase al Señor Secretario General de la Presidencia de la República, Dr. Alberto Velásquez Echeverri, para que en el término perentorio de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva:

1.1. Remita a la Corte copia del informe presentado al H. Congreso de la República sobre las razones que motivaron al Gobierno Nacional para prorrogar el estado de conmoción interior, en los términos del art. 39 de la Ley Estatutaria 137 de 1994.1

1.2. Sírvase informar a este Despacho cual es la disposición legal que autoriza al Ministerio de Defensa para establecer los criterios con arreglo a los cuales se deben distribuir los recursos a que se refiere el artículo 2º del decreto legislativo 1959 de 2002, en especial, aquellos destinados a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

VIII. Oficiar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva enviar a este Despacho un informe detallado sobre los siguientes puntos:

2.1. Totalidad de los recursos que han sido recaudados con el impuesto sobre el patrimonio.

2.2. Las solicitudes remitidas por la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en relación con la destinación que se le va a dar a los dineros que tales entidades recibirán con ocasión del recaudo del impuesto sobre el patrimonio."

2. PRUEBAS APORTADAS

2.1. Informe del Ministerio de Defensa Nacional

El 27 de noviembre de 2002 fue remitida la respuesta por parte de la Secretaria General del Ministerio de Defensa Nacional a la Corte, del oficio OPC-182 de 2002, mediante el cual se le había solicitado la prueba decretada en el auto del 20 de noviembre antes mencionado.

En atención al informe solicitado, relacionado con los delitos de narcotráfico, secuestro y extorsión cometidos en el territorio nacional desde el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha, anexó tabla cuya fuente de información es el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal -FONDELIBERTAD-. En ella aparece el número de secuestros y extorsiones perpetrados del 11 de agosto al 26 de noviembre de 2002, detallado por departamentos y municipios, y presuntos autores del delito, dentro de los cuales se encuentran las AUC, la delincuencia común, el ELN, EPL, ERG, ERP y las FARC. De la misma se desprende un total de setecientos cuarenta y cinco (745) secuestros y, doscientos treinta y tres (233) extorsiones denunciadas en todo el territorio nacional, dentro del tiempo señalado.

Respecto a los ataques terroristas cometidos contra la infraestructura de servicios públicos esenciales y contra pueblos y ciudades acaecidos desde el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha, adjuntó: informe expedido por la Dirección de Inteligencia del Ejército Nacional acerca de la voladura de un acueducto en Cali; informe expedido por la Dirección Corporativa de Seguridad de ECOPEPETROL, relacionado con atentados al oleoducto Caño-Limón-Coveñas y oleoductos e instalaciones de la gerencia sur; informe de ISA, sobre los atentados a las torres de telecomunicaciones; e informe sobre los ataques a poblaciones del 11 de agosto al 26 de noviembre de 2002, expedido por la Jefatura de Operaciones -Ejército Nacional. De igual forma allegó dos informes de la Dirección Central de Policía Judicial -Policía Nacional, sobre puentes y vías afectadas por el terrorismo, pero solo del período comprendido entre el 1º de agosto al 31 de octubre de 2002.

En cuanto al número de víctimas presentadas con ocasión de la acción de grupos armados ilegales desde el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha, remitió información, detallada por departamentos y municipios, sobre los civiles asesinados por la guerrilla y las autodefensas ilegales, del 11 de agosto al 31 de octubre de 2002; información sobre homicidios colectivos en los departamentos, ocurridos en este último período, cometidos por las autodefensas, el ELN, las FARC y desconocidos, de la cual se observa un total de ciento setenta y un (171) víctimas; información sobre los muertos y heridos en combate y sobre el personal de la Policía Nacional muerto por minas y explosivos, del 11 de agosto al 31 de octubre.

Así mismo, acompañó un cuadro, en el cual figuran los nombres de los funcionarios del sector público que han sido amenazados, entre el 11 de agosto y 21 de noviembre de 2002.

De otra parte, en relación con los Planes de Modernización y Equipamiento de la Fuerza Pública, puestos en marcha a partir del 11 de agosto de 2002 hasta la fecha, la Corte examinó las pruebas pero no se transcriben por haber sido solicitadas con **carácter reservado**.

2. 2. Informe de la Dirección General de la Policía

En cumplimiento del Oficio OPC-183, mediante el cual se le había solicitado la prueba decretada en el auto del 20 de noviembre de 2002, la Dirección General de la Policía Nacional envió varios cuadros, con el fin de mostrar las cifras solicitadas.

De las pruebas allegadas se observa un total registrado de cinco mil ochocientos cincuenta y nueve (5.859) delitos de narcotráfico ocurridos en las unidades de policía del 11 de agosto al 30 de noviembre de 2002; de setecientos sesenta y seis (766) secuestros; quinientos treinta y ocho (538) extorsiones. Además se determina un número de treinta y tres (33) ataques terroristas, en los que se incluyen ataques a las torres de energía, gasoductos, repetidoras, instalaciones de Telecom, plantas de tratamiento de agua y centrales eléctricas.

Adjuntó también un cuadro donde aparecen registradas ciento siete (107) acciones subversivas (asaltos, ataques, emboscadas y hostigamientos, entre otros), del 11 de agosto al 30 de

noviembre de 2002; otro, en el cual se detalla por departamento cuantas de éstas fueron cometidas por el ELN, EPL, ERP y Las FARC; y, un tercer cuadro donde se aprecia un número de ciento setenta y tres (173) víctimas por homicidios colectivos.

Finalmente, acompañó un cuadro donde se relacionan los funcionarios amenazados a partir del 11 de agosto de 2002, en orden cronológico.

En su informe hizo referencia a los proyectos de equipamiento y modernización de la Fuerza Pública, indicando que éstos se encuentran enmarcados en los programas de fortalecimiento del pie de fuerza con la dotación y alistamiento de equipos para atender las operaciones militares y policiales. Anotó en tal sentido, que la Policía Nacional ha puesto en marcha el plan de pie de fuerza, con un costo para el 2002 y 2003 de \$164 mil millones, a fin de lograr la incorporación de 10 mil nuevos policías con especialidad de carabineros, permitiendo así la prestación del servicio de policía en los municipios que no cuentan con el mismo (163 municipios); el fortalecimiento de los grupos especiales (GAULA, COPES, GOES, ESMAD, UNIR, Antiexplosivos); la creación de sesenta y dos (62) escuadrones móviles de carabineros; la incorporación en el 2003 de tres mil doscientos (3.200) auxiliares regulares sustituidos por auxiliares bachilleres y seis mil ochocientos (6.800) auxiliares regulares adicionales que apoyarán la labor de los patrulleros; la activación de ciento sesenta y tres (163) estaciones de Policía, con una planta de personal de cincuenta (50) hombres.

De igual forma, señaló que en virtud de lo anterior, desde el 11 de agosto de 2002 se vienen ejecutando los siguientes proyectos: adquisición y mantenimiento de equipo armamento, adquisición y mantenimiento de equipo de comunicación, adquisición y mantenimiento de equipo automotor y mejoramiento y fortalecimiento de grupos especiales.

Del informe detallado sobre la ejecución de los ingresos que han sido incorporados a sus respectivos presupuestos, con ocasión del impuesto sobre el patrimonio, no se hará mención por tener carácter de reserva.

Anexó una tabla donde se muestra qué incluye el Plan General de Compras y Servicios Vigencia 2002 - Recursos de la Adición Ordinaria y Plan de Choque.

2. 3. Informe de la Fiscalía General de la Nación

Con el fin de dar respuesta a los puntos 2.1. y 2.2 del oficio OPC-184, mediante el cual se le habían solicitado las pruebas decretadas en el auto del 20 de noviembre de 2002, la Fiscalía General de la Nación, adjuntó cuadro en el cual se detalla, por departamentos, la comisión de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, desde el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha. Del cuadro se desprende un total de: cuatrocientos cincuenta y ocho (458) actos de terrorismo, sesenta y cuatro (64) ataques contra bienes protegidos por el DIH, ciento cuarenta y seis (146) homicidios contra personas protegidas por el DIH, ciento noventa (190) desapariciones forzadas, setecientos ochenta y un (781) secuestros, una (1) toma de rehenes, ciento cincuenta y un (151) desplazamientos forzados, mil doscientos cincuenta y seis (1,256) delitos de extorsión y cuatrocientos veinticuatro (424) de narcotráfico.

Así mismo, en relación con la solicitud de informar el número de órdenes de captura emitidas desde el 11 de agosto de 2002 a la fecha, así como el número de las que se han hecho efectivas, y de las pendientes de cumplimiento, en especial, en las zonas de rehabilitación, esta entidad remitió un cuadro donde aparecen las que han sido reportadas por las autoridades judiciales al Sistema Sian. De la información referida, se observan las siguientes: por el delito de homicidio, (1.017) mil diecisiete vigentes y (716) setecientos dieciséis canceladas; por terrorismo, (73) setenta y tres vigentes y (69) sesenta y nueve canceladas; por destrucción y apropiación de

bienes protegidos, no se han expedido; por desaparición forzada, (5) cinco vigentes y (6) seis canceladas; secuestro simple, (65) sesenta y cinco vigentes y (56) cincuenta y seis canceladas; por secuestro extorsivo, (206) doscientos seis vigentes y (66) sesenta y seis canceladas; por toma de rehenes y por deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil, no se han expedido; por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, (331) trescientas treinta y un vigentes y (276) doscientos setenta y seis canceladas; y, por extorsión, (94) noventa y cuatro vigentes y (95) noventa y cinco canceladas.

En relación con la orden de informar sobre los ingresos que le han sido girados a esta entidad, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con ocasión de la partida presupuestal "SECCIÓN 1301, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO", la cual figura en el decreto legislativo 1959 de 2002, esta entidad afirmó lo siguiente:

"La Fiscalía General de la Nación, no ha recibido por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ninguna partida presupuestal en la actual vigencia fiscal, proveniente del Impuesto al Patrimonio creado mediante decreto de Conmoción Interior."

Aclaró que:

"Con base en el Impuesto al Patrimonio, se asignó a la Entidad una Partida de \$8 mil millones para atender programas de acompañamiento de Fiscales a la Fuerza Pública; dichos recursos están distribuidos de la siguiente forma: \$1.500 millones con cargo al Presupuesto del presente año y \$6.500 en el presupuesto para la vigencia 2003."

Seguidamente adujo lo siguiente:

"Sin embargo es necesario señalar que tales asignaciones no son suficientes para cubrir las obligaciones que le derivan a la Fiscalía General de la Nación, los decretos de Conmoción Interior y su incorporación al presupuesto de la entidad, significarían superar los topes establecidos por la Ley 617 de 2000."

2. 4. Informe del Ministerio del Interior

El Director General Jurídico del Ministerio del Interior, en respuesta al oficio OPC - 185, mediante el cual se le había solicitado la prueba decretada en el auto del 20 de noviembre antes mencionado, envió informe detallado sobre la ejecución de la partida SECCIÓN 1101, MINISTERIO DEL INTERIOR por 16.000.000.000 millones de pesos que figura en el artículo 2º del decreto legislativo 1959 de 2002.

Del informe se desprende que los recursos asignados al Ministerio del Interior han sido destinados a fortalecer el Programa de Protección a personas que se encuentran en riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o con el conflicto armado interno del país.

Al respecto sostuvo:

"Los recursos asignados al Ministerio del Interior mediante el Decreto 1959 de 2002 han sido destinados a fortalecer el Programa de Protección a personas que se encuentran en riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o con el conflicto armado interno que padece el país, con miras a mitigar la situación de inseguridad del país que se torna cada día más crítica, siendo frecuentes, despiadados y perversos los ataques contra los ciudadanos indefensos y las violaciones a sus derechos humanos y a las reglas fundamentales del Derecho Internacional Humanitario, así como las amenazas efectuadas a los legítimos representantes de la democracia regional, alcaldes, concejales, personeros y sus colaboradores, buscando crear una sensación de orfandad,

abandono y desgobierno en amplias zonas del país. Estas situaciones constituyen las razones fundamentales de la declaración de conmoción interior realizada a través del decreto 1837 de 2002 y de su prórroga con el Decreto 2555 del pasado 8 de noviembre."

Manifiestó que lo anterior ha sido posible, por medio de la implementación de esquemas de seguridad para la protección de defensores de derechos humanos dirigentes y activistas de movimientos políticos y de oposición, alcaldes, concejales, personeros, líderes sindicales, y demás beneficiarios del programa de protección a cargo de esta entidad.

Remitió copia de la carta dirigida por el señor Rafael Bustamante Pérez, Director General para los Derechos Humanos, al señor Rubén Darío Calderón Jaramillo, quien es el Director General Jurídico del Ministerio del Interior.

La carta, que a continuación se transcribe, se encuentra relacionada con la ejecución de la partida presupuestal en mención.

"Bogotá D.C., 22 de noviembre de 2002

Doctor

RUBEN DARÍO CALDERÓN JARAMILLO

Director General Jurídico

Ministerio del Interior

Ciudad

Estimado doctor Calderón:

En atención a su comunicación No. 5081 del día de hoy, referente a la ejecución de la partida presupuestal "SECCIÓN 1101, MINISTERIO DEL INTERIOR POR 16.000.000.000 MILLONES de pesos que figura en el artículo 2 del Decreto legislativo 1959 de 2002", me permito informarle que de dicha partida se han realizado las siguientes operaciones presupuestales encaminadas a garantizar el funcionamiento de los Programas de Protección de este Ministerio:

IX. Mediante revisión sustantiva "V", Registro Presupuestal No. 835 se comprometió, para el Proyecto COL035 suscrito entre esta Dirección y el PNUD, la suma de cinco mil millones de pesos los cuales se distribuyeron en las siguientes líneas presupuestales:

<i>a. Compra o adquisición de vehículos para la implementación de esquemas móviles de protección</i>	<i>\$ 3.478.260.870</i>
<i>b. Sostenimiento de la red de comunicaciones</i>	<i>\$ 995.169.082</i>
<i>c. Ayudas humanitarias para protección</i>	<i>\$ 266.523.671</i>
<i>d. Gastos administrativos y operativos del Proyecto</i>	<i>\$ 90.964.251</i>
<i>e. Gastos administrativos del PNUD</i>	<i>\$ 169.082.126</i>
<i>TOTAL</i>	<i>\$ 5.000.000.000</i>

X. Adicionalmente, la Subdirección de Presupuesto de este Ministerio expidió certificado de disponibilidad No. 242 por valor de 3.265 millones de pesos para proferir resolución de distribución de recursos para el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- con el objeto de: a) Garantizar el funcionamiento de 114 esquemas de protección de durante los próximos cinco meses, b) Implementar 20 esquemas móviles de seguridad c) Adquirir armamento para el servicio de 96 esquemas móviles de protección.

En virtud de lo expuesto, el rubro presupuestal al que hace referencia el expediente No. RE-126 presenta a la fecha un saldo sin comprometer de 7.735 millones de pesos.

Cordialmente,

RAFAEL BUSTAMANTE PÉREZ

Director General

Anexo:

- 1. Revisión Sustantiva "V" Proyecto Col/00/035 en 13 folios*
- 2. Certificación expedida por el PNUD, en 1 folio*
- 3. Certificado de disponibilidad PRESUPUESTAL No. 242."*

2.5. Informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En atención a la prueba solicitada mediante oficio OPC-186 y decretada en el auto del 20 de noviembre de 2002, relacionada con la ejecución efectiva de todas las partidas presupuestales que figuran en el artículo 2º del Decreto Legislativo 1959 de 2002, esta entidad presentó informe, advirtiendo a esta Corporación, en primer término, que en desarrollo de las normas orgánicas del presupuesto los recursos incorporados en el referido decreto, se encuentran detallados en el Decreto 2132, que los liquida y del cual se anexó copia.

De otra parte señaló que en desarrollo del Decreto Legislativo 1838 de 2002, por tratarse de una renta con destinación específica se identificó en el presupuesto de gastos en forma independiente, los conceptos de gastos que se financian con los recursos del impuesto especial para preservar la seguridad democrática, asignándole un código que identifica la financiación con el número 12.

Además estableció que en virtud del artículo 93 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional por ser el centro de información presupuestal, tiene la función de consolidar la información correspondiente a la ejecución del Presupuesto General de la Nación de acuerdo con los procedimientos y registros presupuestales establecidos y los registros realizados por cada uno de los órganos que lo conforman.

Para tal efecto, anexó reporte de ejecución presupuestal con fecha de corte 22 de noviembre de 2002, extractado del Sistema Integrado de Información Financiera - SIIIF, el cual contiene el código de la sección presupuestal, el nombre de la sección presupuestal y su unidad ejecutora, la vigencia fiscal respectiva, la codificación presupuestal del gasto, el recurso, la descripción del objeto del gasto, la apropiación vigente, la apropiación sin comprometer (diferencia entre apropiación vigente y compromisos), los CDP expedidos (certificado de disponibilidad presupuestal), los compromisos registrados, las obligaciones (exigibilidades de pago), los pagos realizados de las entidades involucradas en este proceso, como son: el Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional.

Expuso que de dicho reporte se obtienen los siguientes resultados por entidad:

Ministerio del Interior:

<i>" Apropiación Vigente</i>	<i>\$16.0 mil millones</i>
<i>" CDP expedidos</i>	<i>\$ 5.0 mil millones</i>
<i>" Compromisos registrados</i>	<i>\$ 5.0 mil millones</i>
<i>" Obligaciones exigibles de pago</i>	<i>\$ 5.0 mil millones</i>
<i>" Pagos realizados</i>	<i>\$ 0.0</i>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

<i>" Apropiación Vigente</i>	<i>\$ 5.0 mil millones</i>
------------------------------	----------------------------

" CDP expedidos	\$ 0.0 mil millones
" Compromisos registrados	\$ 0.0 mil millones
" Obligaciones exigibles de pago	\$ 0.0 mil millones
" Pagos realizados	\$ 0.0
<i>Ministerio de Defensa Nacional:</i>	
" Apropriación Vigente	\$496.2 mil millones
" CDP expedidos	\$343.6 mil millones
" Compromisos registrados	\$ 55.6 mil millones
" Obligaciones exigibles de pago	\$ 27.0 mil millones
" Pagos realizados	\$ 11.9 mil millones
<i>Policía Nacional:</i>	
" Apropriación Vigente	\$61.0 mil millones
" CDP expedidos	\$36.0 mil millones
" Compromisos registrados	\$ 6.0 mil millones
" Obligaciones exigibles de pago	\$ 2.3 mil millones
" Pagos realizados	\$ 0.0

Al respecto aclaró que cada una de estas entidades, en cumplimiento del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, tiene la información minuciosa y detallada de cada uno de los gastos que se han efectuado con cargo a estos recursos y, la situación actual de las actuaciones que han iniciado a fin de atender las situaciones relacionadas con el estado de conmoción interior.

En desarrollo de dicho principio y toda vez que el Decreto 1959 de 2002, le asignó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la suma de \$5.0 mil millones, afirmó que tales recursos están destinados al fortalecimiento de la Fiscalía General de la Nación, de la Policía Judicial, de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo para el acompañamiento que cada una de estas entidades debe realizar a las acciones de la fuerza pública para los programas de derechos humanos, derecho internacional humanitario, así como para velar por la garantía de los derechos de los procesados.

Adujo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá, mediante resolución, efectuar la distribución de los recursos a los órganos señalados, de acuerdo con las necesidades que cada uno de ellos haya establecido en cumplimiento del Decreto 1837 de 2002, para lo cual seguirá el procedimiento de distribución contemplado en el artículo 25 de la Ley 714 del 20 de diciembre de 2001.

Señaló lo siguiente:

"Con el propósito de efectuar la correspondiente distribución, este Ministerio mediante el oficio 9980 del 25 de septiembre de 2002, le solicitó al Ministerio de Defensa informar los criterios con que se deberán distribuir los recursos en cuestión, en cada uno de los órganos involucrados, del cual anexo copia."

A su vez informó, que por intermedio de la Dirección General del Presupuesto Nacional, con fundamento en los montos señalados por el Ministerio de Defensa Nacional, solicitó a cada uno de los órganos la propuesta de utilización de tales recursos.

Posteriormente, estableció que con la respuesta que tales órganos presentaran, se procederá a efectuar la distribución, la cual se hará de la siguiente forma: Fiscalía General de la Nación -

C-063/03

\$1,500 millones; Procuraduría General de la Nación - \$1.500 millones; y Defensoría del Pueblo - \$2.000 millones.

A continuación se transcriben las pruebas documentales que acompañan y sustentan el presente informe:

i) *Carta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Viceministro del Ministerio de Defensa Nacional.*

"Bogotá, 25 de septiembre de 2002

Doctor

BERNARDO ORTIZ BRAVO

Viceministro de Defensa Nacional

Bogotá, D.C.

Apreciado Viceministro:

Teniendo en cuenta que en el decreto 1959 del 30 de agosto de 2002, se incluyeron recursos en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por valor de \$5.0 mil millones, destinados a ampliar el apoyo de Fiscales, Procuradores Especiales, Defensores de oficio, de Policía Judicial y Defensoría del Pueblo para los programas de derechos humanos, derecho internacional humanitario, así como garantizar los derechos procesados, y como es Ministerio viene coordinando todo lo relacionado con la Conmoción Interior, atentamente le solicito informar a este Despacho cuales son los criterios con los que se deberán distribuir dichos recursos.

Lo anterior con el fin de coordinar con cada una de las entidades involucradas los procedimientos presupuestales del caso para la distribución y asignación de los recursos mencionados.

Cordialmente,

CAROLINA RENTERÍA

Directora General del Presupuesto Público Nacional."

ii) *Carta del Ministerio de Defensa Nacional al Procurador General de la Nación.*

"No. 9632 21 OCT 2002

Doctor

EDGARDO JOSE MAYA VILLAZON

Procurador General de la Nación

Ciudad

Apreciado Doctor Maya:

El Ministerio de Defensa Nacional considera de la mayor importancia crear una verdadera acción integral de Defensa y Seguridad, para lo cual es indispensable impulsar programas conjuntos entre el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.

En ese sentido, este Ministerio gestionó la asignación a esa Entidad de una partida de \$ 8 mil millones para atender programas de acompañamiento de Procuradores a la Fuerza Pública. Dichos recursos están distribuidos de la siguiente forma: \$1.600 millones con cargo al Presupuesto del presente año y \$6.500 en el presupuesto para la vigencia del 2003. Cabe señalar que dichos recursos se originan en el impuesto al patrimonio creado mediante el decreto de conmoción interior.

De esta forma y de acuerdo con lo establecido en el artículo 1° del Decreto 2002 del presente año, se espera replicar la experiencia reciente del Departamento de Arauca, donde la actividad conjunta ha permitido, además de una mejoría en los resultados operacionales, que se adelanten oportunamente los procesos judiciales de los implicados en las alteraciones del orden público.

Para efectos de disponer de tales recursos, me permito solicitarle que se dirija a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de adelantar los trámites presupuestales requeridos.

Sin otro particular, me suscribo de usted,

Cordialmente,

MARTA LUCÍA RAMÍREZ DE RINCON

Ministra de Defensa Nacional."

iii) Carta del Ministerio de Defensa Nacional al Defensor del Pueblo.

"Bogotá D.C. 22 OCT 2002

No. 9687

Doctor

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Defensor del Pueblo

Ciudad

Apreciado Doctor:

El Ministerio de Defensa Nacional en el deseo de crear una verdadera acción integral de Defensa y Seguridad, y con el propósito de impulsar programas conjuntos entre el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, gestionó en el presupuesto de 2003 para esa Entidad una partida de \$2 mil millones destinada a defensores de oficio de sindicatos de actos de terrorismo. Estos recursos se financian con parte de los recaudos del impuesto al patrimonio creado a través del estado de conmoción interior.

Para efectos de disponer de tales recursos, me permito solicitarle que se dirija a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de adelantar los trámites presupuestales requeridos.

Sin otro particular, me suscribo de usted.

Cordialmente,

MARTA LUCIA RAMÍREZ DE RINCÓN

Ministra de Defensa Nacional."

iv) Carta del Ministerio de Defensa Nacional al Fiscal General de la Nación.

"Bogotá D.C. 21 OCT 2002

No. 9631

Doctor

LUISCAMILO OSORIO ISAZA

Fiscal General de la Nación

Ciudad

Apreciado Doctor Osorio:

El Ministerio de Defensa Nacional considera de la mayor importancia crear una verdadera acción integral de Defensa y Seguridad, para lo cual es indispensable impulsar programas conjuntos entre el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.

En ese sentido, este Ministerio gestionó la asignación a esa Entidad de una partida de \$8 mil millones para atender programas de acompañamiento de Fiscales a la Fuerza Pública. Dichos recursos están distribuidos de la siguiente forma: \$1.500 millones con cargo al Presupuesto del presente año y \$6.500 en el presupuesto para la vigencia del 2003. Cabe señalar que dichos recursos se originan en el impuesto al patrimonio creado mediante el decreto de Conmoción Interior.

De esta forma, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 1° del Decreto 2002 del presente año, se espera replicar la experiencia reciente del Departamento de Arauca, donde la actividad conjunta ha permitido, además de una mejoría en los resultados operacionales, que se adelanten oportunamente los procesos judiciales de los implicados en las alteraciones del orden público.

Para efectos de disponer de tales recursos, me permito solicitarle que se dirija a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de adelantar los trámites presupuestales requeridos.

Sin otro particular, me suscribo a usted,

Cordialmente,

MARTALUCIA RAMÍREZ DE RINCÓN

Ministra de Defensa Nacional."

v) Carta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Ministra de Defensa Nacional.

"Bogotá, 01 NOV 2002

Doctora

MARTHALUCIA RAMÍREZ DE RINCÓN

Ministra

Ministerio de Defensa Nacional

Avenida el Dorado Carrera 52 CAN

Bogotá D.C.

Apreciada Ministra:

Hemos recibido el oficio 1394 del 24 de octubre de 2002, mediante el cual nos informan que, de los recursos por valor de \$5.000 millones apropiados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los Decretos 1959 y 2131 de 2002, han sido asignados \$3.000 millones para la Fiscalía y la Procuraduría y solicitan que los restantes \$2.000 millones sean asignados a la Policía Nacional con el objeto de atender el ascenso de 1.200 patrulleros a partir del primero de noviembre del año en curso.

Sobre este particular, quiero comentarle que este Ministerio ha sustentado ante la Corte Constitucional, que los recursos apropiados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público están dispuestos para garantizar derechos de los procesados, derechos humanos y normas de derecho internacional humanitario, a través de la Fiscalía, Procuraduría y Defensoría del Pueblo, tal como quedó en el Decreto de Liquidación 2132 del 26 de septiembre de 2002, en el rubro presupuestal correspondiente.

Por lo anterior no es procedente la asignación de esos recursos a la Policía Nacional. Adicionalmente, la Defensoría de Pueblo ha solicitado una adición para lo que resta de la

vigencia por valor de \$2.000 millones, los cuales han tenido la anuencia de la Presidencia de la República para disponer de los recursos que están apropiados en este Ministerio.

En consecuencia, atentamente le solicito se evalúe otra alternativa de financiamiento de los gastos de la Policía Nacional.

Cordialmente,

CAROLINA RENTERÍA

Directora General del Presupuesto Público Nacional

Copia: Mayor General Teodoro R. Campo Gómez, Director General de la Policía Nacional."

vi) Carta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Procurador General de la Nación.

"Bogotá, 21 NOV 2002

Doctor

EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN

Procurador General de la Nación

Bogotá, D.C.

Apreciado Doctor Maya:

Hago referencia a la información contenida en el oficio No. 9632 del 21 de 2002, suscrito por la señora Ministra de Defensa Nacional, mediante el cual le comunica que le han sido asignados a ese órgano recursos por valor de \$1.500 millones en la actual vigencia fiscal destinados para atender el programa de acompañamiento de Procuradores a la Fuerza Pública.

Con el objeto de tramitar la correspondiente resolución de distribución de los recursos de la actual vigencia apropiados en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, atentamente le solicito hacer llegar a esta Dirección la propuesta de utilización de dichos recursos.

Cordialmente,

CAROLINA RENTERÍA

Directora General del Presupuesto Público."

vii) Carta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Fiscal General de la Nación.

"Bogotá, 21 NOV 2002

Doctor

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

Fiscal General de la Nación

Bogotá, D.C.

Apreciado Doctor Osorio:

Hago referencia a la información contenida en el oficio No. 9632 del 21 de 2002, suscrito por la señora Ministra de Defensa Nacional, mediante el cual le comunica que le han sido asignados a ese órgano recursos por valor de \$1.500 millones en la actual vigencia fiscal destinados para atender el programa de acompañamiento de Fiscales a la Fuerza Pública.

Con el objeto de tramitar la correspondiente resolución de distribución de los recursos de la actual vigencia apropiados en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, atentamente le solicito hacer llegar a esta Dirección la propuesta de utilización de dichos recursos.

Cordialmente,

CAROLINARENTERÍA

Directora General del Presupuesto Público."

viii) Carta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Defensor del Pueblo.

"Bogotá, 21 NOV 2002

Doctor

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Defensor del Pueblo

Bogotá, D.C.

Apreciado Doctor Cifuentes:

Con el objeto de tramitar la correspondiente resolución de distribución de los recursos de la actual vigencia apropiados en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, financiados con el impuesto creado mediante el Decreto 1838 de 2002, destinados a defensores de oficio de sindicados de actos de terrorismo, atentamente le solicito hacer llegar a esta Dirección la propuesta de utilización de dichos recursos.

Cordialmente,

CAROLINARENTERÍA

Directora General del Presupuesto Público Nacional."

ix) Carta del Ministerio de Defensa Nacional al Defensor del Pueblo.

"No. 10684

Bogotá, D.C. 25 NOV 2002

Doctor

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Defensor del Pueblo

Ciudad

Apreciado Doctor:

Me refiero al oficio No. 9687 - MDN de octubre 22 de 2002, mediante el cual se comunicó que el Ministerio de Defensa Nacional gestionó una partida para esa entidad de \$2.000 millones, destinada a defensores de oficio de sindicados por actos de terrorismo, para ser ejecutada en la vigencia 2003.

Teniendo en cuenta las instrucciones recibidas por el Señor Presidente de la República, con toda atención me permito informarle que el Ministerio de Defensa Nacional conceptúa favorablemente para que estos recursos sean girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Defensoría del Pueblo, en el transcurso de la presente vigencia fiscal.

Sin otro particular, me suscribo de usted,

Atentamente,

MARTA LUCÍA RAMÍREZ DE RINCÓN

Ministra de Defensa Nacional

Copia: Dra Carolina Renteria R

Directora General de Presupuesto - Minhacienda."

2.6. Informe de la Procuraduría General de la Nación

En respuesta al oficio OPC-187, mediante el cual se le había solicitado la prueba decretada en el auto del 29 de noviembre de 2002, la cual consiste en informar detalladamente sobre los

ingresos que le han sido efectivamente girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con ocasión de la partida presupuestal "SECCIÓN 1301, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO", que figura en el decreto legislativo 1959 de 2002, la Procuraduría General de la Nación suministró la siguiente respuesta:

"Hasta la fecha no le ha sido girada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Procuraduría General de la Nación suma alguna con ocasión de la partida presupuestal "SECCIÓN 1301, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO", que figura en el decreto legislativo 1959 de 2002."

De otra parte, en relación con la información sobre la ejecución de los ingresos que han sido incorporados al presupuesto de la entidad con ocasión del impuesto sobre el patrimonio, esta entidad manifestó:

"Hasta la fecha no ha habido en la Procuraduría General de la Nación ejecución de ingresos que han sido incorporados al presupuesto de la entidad con ocasión del impuesto sobre el patrimonio."

Adicionalmente informó que de conformidad con el oficio 9632 del 21 de octubre de 2002 suscrito por la Señora Ministra de Defensa Nacional y el oficio No. 1306 del 28 de octubre de 2002 enviado a la Directora General del Presupuesto Público Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante Resolución No. 2560 del 2 de diciembre de 2002, por la cual se efectúa una distribución en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia fiscal de 2002, asignó a la Procuraduría de la Cuenta 3 Subcuenta 2, Objeto 1, Ordinal 22, otras transferencias para garantizar derechos de los procesados, derechos humanos y normas del Derecho Internacional Humanitario. La distribución previo concepto de Dirección General del Presupuesto Nacional con cargo al presupuesto del presente año, equivale a la suma de \$1.500.000.000.oo.

2.7. Respuesta de la Defensoría del Pueblo

En respuesta al oficio OPC-188, mediante el cual se le había solicitado la prueba decretada en el auto del 29 de noviembre de 2002, relacionada con las actuaciones que se han adelantado para hacer efectivos los recursos del impuesto al patrimonio recaudados con motivo de la conmoción interior a favor de la Defensoría del Pueblo, esta entidad señaló lo siguiente:

"Hemos recibido los oficios 9687 y 10684 de parte de la señora Ministra de Defensa Nacional de fecha 22 de octubre y 25 de noviembre de 2002 respectivamente, mediante los cuales se informa a la Defensoría que el Ministerio de Defensa ha gestionado una partida de \$2.000 millones para ser ejecutada inicialmente en la vigencia de 2003; decisión que se modifica en el sentido de que va a ser ejecutada en la vigencia de 2002, con parte de los recaudos del impuesto al patrimonio creado a través del Estado de Conmoción Interior."

De otra parte, la Directora General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público doctora Carolina Rentería, mediante Oficio 11119 del 21 de noviembre del año en curso, solicita a la Defensoría del Pueblo hacer llegar a esa Dirección la propuesta de utilización de los recursos con financiación del impuesto creado a través del Decreto 1838 de 2002. La solicitud mencionada fue respondida mediante la comunicación 2040-320 del pasado 26 de noviembre por el Secretaría General (E) de la entidad."

Por otra parte, con fecha 2 de diciembre de 2002, el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor ROBERTO JUNGUITO BONNET, expide la Resolución No. 2560, mediante la cual autoriza una distribución en su presupuesto de gastos de funcionamiento para la vigencia de 2002, asignándole a la Defensoría del Pueblo la suma de \$2.000 millones en Transferencias Corrientes.... "Para garantizar derechos de los procesados, derechos humanos y normas del Derecho Internacional Humanitario".

Así las cosas, en el momento, 4 de diciembre de 2002, las referidas han sido las actuaciones que se han adelantado para hacer efectivos los recursos del impuesto al patrimonio recaudados con motivo de la Conmoción Interior a favor de la Defensoría del Pueblo. Para mayor ilustración se anexa fotocopia de la documentación relacionadas."

2. 8. Informes de la Presidencia de la República

El Secretario General de la Presidencia de la República, con el fin de dar respuesta al oficio OPC-191, mediante el cual se le solicitaron las pruebas decretadas en el auto del 2 de diciembre de 2002, allegó los tres informes presentados al H. Congreso de la República en relación con la declaratoria del estado de conmoción interior.

En primer término, expuso que el Gobierno Nacional, en cumplimiento a lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 39 de la Ley 137 de 1994, presentó informe al Congreso de la República. En él se muestra la evolución de los acontecimientos que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior, durante el período comprendido entre el 11 de agosto y el 13 de septiembre de 2002. Manifestó que las cifras registradas muestran que, si bien han disminuido los hechos de violencia, continúan los ataques a las poblaciones y ciudadanos indefensos, los ataques a la infraestructura de los servicios públicos esenciales, los atentados contra las autoridades regionales y locales por parte de organizaciones criminales y terroristas, asociados con la comisión de varios delitos como secuestros, extorsiones y desapariciones que conducen al desplazamiento forzado de varios de ciudadanos.

Indicó el número de ataques contra ciudadanos indefensos y violaciones a sus derechos, así como, el número de los actos terroristas contra el desarrollo de la actividad productiva de la Nación, dentro de los cuales se encuentran, el hurto de hidrocarburos por parte de las AUC, guerrilla y delincuencia común, el contrabando de hidrocarburos y sus derivados, ataques a los oleoductos, torres de energía, puentes y acueductos.

Así mismo, se observan las ventajas y los resultados positivos de las operaciones de la Fuerza Pública en relación con las capturas de los miembros de la guerrilla y las autodefensas ilegales; el decomiso de munición e incautación de equipos de comunicación de estos mismos; en cuanto al narcotráfico, aumentaron más del doble las hectáreas asperjadas y la destrucción de laboratorios de procesamiento de drogas ilícitas.

En relación con las capturas de los miembros de la guerrilla, se dice que han incrementado en un diecisiete por ciento (17%); el decomiso de munición, en una 69%; y, la incautación de equipos de comunicación en un 104%. Por otra parte, se indica que las operaciones permanentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional permitieron 39 bajas a las autodefensas ilegales en el mes de agosto, lo cual significa que triplicaron los resultados del mes de julio, logrando la captura de 85 miembros de estos grupos.

Aparece una relación de las medidas adoptadas bajo el amparo del estado de conmoción interior, su evaluación, justificaciones y ventajas. Hace mención de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante la vigencia del estado de excepción, los cuales se citan a continuación.

a. *Decreto 1838 del 11 de agosto de 2002, "Por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática."* Establece que fue creado por el requerimiento de un mayor esfuerzo que permitiera incrementar del Gobierno Nacional, la efectividad y capacidad de reacción para enfrentar los grupos al margen de la ley; que se estima que por este nuevo impuesto se recaudará una suma cercana a \$2 billones de pesos. El Director de Impuestos y Aduanas

Nacionales - DIAN se pronunció al respecto estableciendo que: "la Administración ha logrado recaudar la suma de \$3.007.268.511.

b. *Decreto 1885/02 del 20 de agosto de 2002, "Por medio del cual se adiciona el Decreto 1838 de 2002."* En relación con esta medida, se hace énfasis en que con el impuesto especial para preservar la seguridad democrática se consulta la capacidad contributiva, toda vez que los obligados son los sujetos de mayor riqueza.

c. *Decreto 1900 del 23 de agosto de 2002, "Por el cual se adoptan medidas en materia penal y procesal penal contra las organizaciones delincuenciales y se dictan otras disposiciones."* Se indica que de la aplicación de la norma, se tiene que hasta el día 13 de septiembre de 2002, se han aprehendido 37.163 galones de combustibles, de acuerdo con el reporte de la Dirección de Aduanas Nacionales, por valor de \$75.010.504. El Gobierno Nacional estima que las medidas adoptadas con ocasión a este decreto se han convertido en una herramienta eficaz para combatir las organizaciones delincuenciales que se vienen lucrando del hurto y contrabando de hidrocarburos y sus derivados y que causan un detrimento a los intereses del Estado Colombiano.

d. *Decreto 1959 del 30 de agosto de 2002, "Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002."* La expedición de este decreto se justifica en la necesidad de aumentar los recursos con destino a la seguridad y defensa, pues con los que se cuenta resultan insuficientes para la inversión adicional que reclama el crecimiento de la Policía y las Fuerzas Militares, sus planes de expansión operativa y la modernización de su equipamiento para los años 2002 y 2003.

e. *Decreto 1975 del 3 de septiembre de 2002, "Por medio del cual se suspende la Ley 333 de 1996 y se regulan la acción y el trámite de la extinción de dominio."* Sobre la evolución de la medida el Ministro del Interior informa: "los procesos de extinción de dominio existentes aún continúan en curso, sin que hasta la fecha de presentación de este informe, se hubiere decretado extinción de dominio de alguno de los bienes incautados con anterioridad. Sin embargo se informa, que la Fiscalía General de la Nación dispuso las siguientes medidas para dar estricto cumplimiento a las nuevas normas de extinción de dominio. :

- *Designación de cinco (5) Fiscales de descongestión para facilitar la ejecución de las medidas y así obtener los resultados en el menor tiempo posible.*

- *Gestionar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la obtención de una partida presupuestal necesaria para la creación de 20 nuevas plazas de Fiscales Delegados para el conocimiento de la acción de extinción del dominio en todo el territorio nacional.*

- *Difusión de los alcances del nuevo régimen normativo de extinción del dominio y capacitación a los funcionarios encargados de aplicar la norma.*

En igual sentido, la Secretaría General de la Dirección Nacional de Estupefacientes del Ministerio de Justicia y del Derecho informa, que hasta el día 18 de septiembre de 2002, no se ha pronunciado ningún pronunciamiento de fondo por parte de los fiscales, jueces y tribunales que determinen la extinción de dominio de bienes dentro del contexto del decreto 1975 de 2002."

f. *Decreto 2001 del 9 de septiembre de 2002, "Por el cual se modifica la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados."*

g. *Decreto 2002 del 9 de septiembre de 2002, "Por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación."*

Por último, se hace un recuento de las investigaciones en curso sobre eventuales abusos en el uso de las facultades. Sobre este tema el Gobierno informó lo siguiente:

"-La Procuraduría General de la Nación, certifica que verificada la información reportada por las diferentes dependencias en el Sistema de Gestión Disciplinaria -GEDIS, y de Información Administrativa -SIAF, no hay registro de queja o investigación adelantada por ese organismo relacionado con posibles abusos de funcionarios en el uso de las facultades de conmoción interior, hasta el 15 de septiembre de 2002.

- El Secretario General de la Policía Nacional, certifica que hasta el día 18 de septiembre de 2002, no se registran reportes sobre investigaciones penales o disciplinarias relacionadas con el estado de excepción".

- La Secretaría Judicial de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de la Rama Judicial del Poder Público, certifica que revisado el sistema de información y gestión que lleva esa entidad, no se han recibido investigaciones o quejas sobre eventuales abusos en el uso de las facultades del Estado de Conmoción Interior, hasta el día 18 de septiembre de 2002.

- El Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares informa que hasta el día 18 de septiembre de 2002, no se han recibido quejas o denuncias contra miembros de las Fuerzas Militares.

Sin embargo, comunica, que ante el señor Presidente de la República y otros altos funcionarios del Estado, cursa una queja que el denunciante llama "acción de cumplimiento de la Constitución", datada en Armenia el día 27 de agosto de 2002, por la Asociación de Derechos Humanos "Demetrio Prieto", en la cual eleva una enérgica protesta por los presuntos "operativos de limpieza social", que según dicha organización no gubernamental, se habrían multiplicado con la expedición del decreto de Conmoción Interior.

- El anterior informe fue corroborado por el Inspector General de las Fuerzas Militares, enfatizando en que las presuntas amenazas de violencia de que estarían siendo víctimas algunos líderes sociales del Departamento de Risaralda, según la mencionada organización gubernamental, estaría atribuida a grupos de autodefensa ilegal que están haciendo presencia en la región."

El segundo informe presentado al H. Congreso de la República, también fue expedido en cumplimiento del inciso 3° del artículo 39 de la Ley 137 de 1994.

En él aparece la evolución de lo acontecido en este estado de excepción a partir del 11 de septiembre de 2002, reflejando una disminución de los hechos de violencia que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior, a pesar de que aún continúan los actos terroristas contra la actividad productiva del país y los ataques contra la población civil.

Además se plantearon las ventajas y los resultados positivos de las operaciones de la Fuerza Pública, relacionadas con el enfrentamiento contra la subversión, las autodefensas ilegales, el narcotráfico, la recuperación de hidrocarburos, el secuestro y la extorsión.

Aparece una relación de las medidas adoptadas bajo el amparo del estado de conmoción interior. Hace mención de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante la vigencia del estado de excepción, los cuales se citan a continuación.

a. Decreto 2255 del 8 de octubre de 2002, "Por medio del cual se adoptan medidas relacionadas con los Concejos Municipales para su normal funcionamiento".

b. Decreto 2180 de 2002, "Por el cual se modifican los artículos 4 y 6 del Decreto 1900 de 2002."

c. Decreto 2132 de 2002, "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002, contenida en el decreto 1959 del 30 de agosto de 2002".

d. Resolución 129 de 2002, "Por la cual se delimitan las zonas de Rehabilitación y Consolidación y se designan sus Comandantes"

Más adelante, el informe muestra una evaluación positiva de las medidas adoptadas en el estado de excepción, en virtud de la expedición de estos decretos.

Por último, relaciona las investigaciones en curso sobre eventuales abusos en el uso de las facultades. Sobre este tema el Gobierno informó lo siguiente:

"4.1. Informe de la Procuraduría General de la Nación

- *La Procuraduría Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos, informa que abrió indagación preliminar por los hechos ocurridos el 16 de septiembre del presente año en la jornada de paro nacional por la retención de ocho (8) personas, en una Unidad Permanente de Justicia de Bogotá.*

- *La Procuradora Provincial de Barranquilla informa que inició indagación disciplinaria relacionada con las retenciones ilegales de un ciudadano y de una menor en actuaciones de miembros de la SIJIN.*

- *La Procuradora Provincial de Fusagasuga, informa la apertura de dos indagaciones preliminares contra miembros de la Fuerza Pública por detenciones ilegales de ciudadanos.*

- *La Procuraduría Regional de Antioquia, informó al Procurador General de la Nación que en desarrollo de las operaciones militares ejecutadas en la Comuna Trece se han recibido nueve (9) quejas por maltratos ocasionados a personas detenidas por la Fuerza Pública, dos (2) quejas por capturas ilegales, cinco (5) quejas por personas desaparecidas y una (1) queja por muerte de un habitante del Comuna.*

4.2. Informe del Consejo Superior de la Judicatura.

La Secretaría Judicial de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura informa que hasta el ocho (8) de octubre de 2002, no aparece investigación alguna sobre eventuales abusos en el uso de las facultades del Estado de Conmoción Interior, revisada todas y cada una de las fuentes de registro de esa Corporación.

4.2. (sic) Informe del Ministerio de Defensa Nacional

La señora Ministra de Defensa Nacional, informa que acuerdo con el Oficio No. 12564-CEIGE-DH-725 del 21 de octubre de 2002, del Inspector General del Ejército Nacional, no existe hasta la fecha ninguna investigación relacionada con eventuales abusos cometidos por miembros del Ejército Nacional, es (sic) de las facultades de conmoción interior.

Los Comandantes de la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana informan por su parte, que no se han conocido de la existencia de quejas contra las instituciones por posible excesos o abusos de las facultades en estado de excepción."

Finalmente, adjuntó también el escrito, mediante el cual se le informa al H. Congreso de la expedición del Decreto 2555 de 2002, por medio del cual se tomó la decisión de prorrogar el estado de conmoción interior, por el término de 90 días calendario contados a partir del 9 de noviembre de 2002, en todo el territorio nacional.

Expresó que los hechos probados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-802 de 2002 continúan afectando la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana. Señala que, "las medidas que se han adoptado hasta el momento para contrarrestarlos han producido efectos positivos, por lo cual, forzosamente se impuso la continuidad de tal estado de excepción, mediante el mecanismo de la prórroga, establecido en los artículos 213 de la Constitución Política y 35 de la Ley 137 de 1994, todo ello con el objeto de impedir la extensión de sus efectos."

Adujo también que, "el Presidente de la República en uso de su atribución discrecional de considerar la prórroga del estado de conmoción interior se fundamentó no sólo en los hechos

anteriormente descritos, sino también en la aplicación del juicio objetivo de ponderación a la valoración respecto de los hechos a los que se le imputa la alteración de manera grave e inminente del orden público".

Resaltó que las medidas de policía de carácter ordinario con que cuenta constitucional y legalmente el Presidente de la República no son suficientes para superar la grave perturbación del orden público.

Con el fin de ilustrar a los honorables Congresistas el actual grado de alteración del orden público, presenta cuadros estadísticos de los hechos de mayor impacto, suministrado por la Dirección General de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior. Entre éstos se observan los homicidios y secuestros contra alcaldes y concejales, ataques a la población, torres de energía y de comunicaciones derribadas, atentados contra puentes, ataque a gasoductos, oleoductos e instalaciones de la Fuerza Pública, emboscadas y actos terroristas.

2.9. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En atención a la orden contenida en el oficio OPC-191, mediante el cual le había solicitado la prueba decretada en el auto del 2 de diciembre de 2002, relacionado con informar cuál es la disposición legal que autoriza al Ministerio de Defensa para establecer los criterios con arreglo a los cuales se deben distribuir los recursos a que se refiere el Artículo 2 del Decreto Legislativo 1959 de 2002, en especial, a aquellos destinados a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, el señor Ministro de Hacienda, inició haciendo mención al artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que dispone: "Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo. (Ley 38 de 1989, art. 69, Ley 179 de 1994, art. 36)".

Lo anterior para decir que el fundamento legal para la asignación por parte de la entidad que representa, de los recursos a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo se encuentra en el Decreto 1837 "por el cual se declara el estado de conmoción interior".

Aclaró que el Ministerio de Defensa Nacional es por naturaleza, el ente encargado de coordinar las acciones relacionadas con el estado de conmoción interior, en desarrollo de sus funciones este Ministerio consideró fundamental gestionar la provisión de los recursos necesarios, en la actual vigencia, para ampliar el apoyo de fiscales, procuradores especiales, defensores de oficio, de Policía Judicial y de Defensoría del Pueblo, con el objeto de garantizar los derechos de los procesados, así como el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

En este orden de ideas, señaló:

"los cinco mil millones que se incluyen en le presupuesto del Ministerio de Hacienda están destinados a proveer los recursos necesarios en la actual vigencia para ampliar el apoyo de fiscales, procuradores especiales, defensores de oficio, de Policía Judicial y de Defensoría del Pueblo para garantizar los derechos de los procesados así como el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. (...) Se programan estos recursos en el Ministerio de Hacienda de modo que una vez evaluadas las necesidades particulares de cada una de las entidades antes citadas, se proceda por parte del Ministerio a efectuar la correspondiente distribución de recursos e incorporarlos en los presupuestos respectivos."

En desarrollo de lo anterior y para proceder a la distribución de los recursos originados en el Decreto 1959 de 2002, la Dirección General de Presupuesto Público Nacional solicitó al Ministerio de Defensa Nacional, como coordinador del "Plan de Choque", informar los criterios para distribuir los recursos; y, a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, la propuesta de utilización de los recursos con el objeto de tramitar la correspondiente resolución de distribución. A estos requerimientos se les dio respuesta mediante las comunicaciones Nos. DNAF-002064 del 29 de noviembre de 2002 de la Fiscalía, D.P-1300 del 28 de octubre y D.P-1400 del 21 de octubre por parte de la Procuraduría y el 2040-320 del 26 de noviembre de 2002 por parte de la Defensoría del Pueblo. De lo anterior se allegó copia al expediente.

Con base en las respuestas allegadas, este Ministerio, mediante Resolución 2560 del 2 de diciembre de 2002, procedió a efectuar la distribución de los recursos a los órganos antes señalados, de acuerdo con las necesidades que para cada uno de ellos se establecieron en cumplimiento del Decreto 1837 de 2002, de la cual se anexa copia.

De otra parte en virtud del oficio OPC-192 del 3 de diciembre de 2002 enviado por esta Corporación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, este último informó acerca de la totalidad de los recursos que han sido recaudados con el impuesto sobre el patrimonio.

Al respecto establece lo siguiente:

"En las cuentas de la Dirección General del Tesoro Nacional por concepto del impuesto para preservar la seguridad democrática, se han recaudado en la cuenta corriente No. 61015962 hasta el día 26 de noviembre de 2002 un total acumulado de \$1.227.390.398.174,00, según la certificación del 5 de diciembre del año en curso suscrita por el Jefe de la División de Contabilidad de esa Dirección, de la cual se anexa copia".

XI. INTERVENCIÓN CIUDADANA, DE AUTORIDADES PÚBLICAS Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

1. Ministerio del Interior

La ciudadana Sulma Yolanda Gutiérrez Hernández, actuando en representación del Ministerio del Interior, intervino dentro del término de la fijación en lista de este proceso, con el fin de solicitar se declare constitucional el decreto de la referencia.

Manifestó que a pesar de las medidas adoptadas al amparo de la conmoción interior y los avances hasta ahora obtenidos, las causas que motivaron la declaratoria de este estado de excepción aún subsisten.

Adujo que el Decreto 2555 de 2002 cumple con los requisitos tanto formales como materiales exigidos por la Constitución. Así mismo, estableció que es procedente la prórroga, por considerar que no han desaparecido las causas de la perturbación y, por ende, no se ha conseguido la finalidad propia de la declaratoria del estado de conmoción interior, como es, el restablecimiento del orden público.

A fin de sustentar la anterior afirmación adjuntó cuadros de varias fuentes, entre las cuales se encuentran: el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, la Policía Nacional, DIJIN, FONDELIBERTAD, la Dirección Central de Policía Judicial, ISA, ECOPETROL, las Gobernaciones y la Federación Colombiana de Municipios. En éstos se ven reflejados los hechos de terrorismo que se han presentado en el país del 11 de agosto al 10 de noviembre de 2002, la evolución de los delitos de impacto durante el período comprendido entre el 11 de mayo y el 10

de noviembre de 2002, los miembros de la Fuerza Pública muertos y heridos en combate, el número de secuestros perpetrados entre agosto 11 y noviembre de 2002, los alcaldes y concejales asesinados, los ataques a instalaciones de la Fuerza Pública perpetrados dentro del período del 11 de agosto a noviembre de 2002, los ataques a poblaciones, las torres derribadas y los municipios afectados con dichos actos.

A continuación el cuadro donde se refleja la evolución de los delitos de impacto.

EVOLUCIÓN DELITOS DE IMPACTO
11 de mayo de 2002 - 10 de noviembre de 2002

DELITO	11 DE MAYO - 10 DE AGOSTO	11 DE AGOSTO - 10 DE NOVIEMBRE
ATENTADOS TORRES DE ENERGÍA	112	47
TORRES DE COMUNICACIONES DERRIBADAS	10	6
ATENTADOS CONTRA PUENTES	18	17
ATAQUE A GASODUCTOS	3	3
ATAQUE A OLEODUCTOS	9	7
ACUEDUCTOS AVERIADOS	1	1
ATAQUES A POBLACIÓN	9	4
ATAQUES A INSTALACIONES DE LA FUERZA PÚBLICA	25	15
EMBOSCADAS FUERZA PÚBLICA	27	41
HOSTIGAMIENTOS	88	77
ACTOS TERRORISTAS	458	373
DESACTIVACIÓN ARTEFACTOS EXPLOSIVOS	167	184
SECUESTROS	985	745
HOMICIDIOS COMUNES	7347	6749
HOMICIDIOS COLECTIVOS	23 (121 Víctimas)	39 (149 Víctimas)
HOMICIDIO DE CONCEJALES	20	21
HOMICIDIO DE ALCALDES	3	1
SECUESTRO DE CONCEJALES	8	7
SECUESTRO DE ALCALDES	7	2

Fuentes:

- Dirección Central de Policía Judicial
- Departamento Administrativo de Seguridad - DAS
- Policía Nacional - Dijin
- Gobernaciones Departamentales

2. Fiscalía General de la Nación

El ciudadano Luis Camilo Osorio Isaza, en calidad de Fiscal General de la Nación, intervino dentro del término de la fijación en lista de este proceso, con el fin de solicitar se declare exequible el Decreto 2555 de 2002, toda vez que a su juicio, resulta evidente la continuidad de la perturbación del orden público en el país.

Consideró que desde el punto de vista formal, la norma en revisión cumple con todos los requisitos constitucionales. De igual forma, manifestó que los presupuestos materiales que convalidan la prórroga del estado de conmoción interior se encuentran acreditados.

Al respecto anotó:

"subsiste aún la perturbación del orden público (presupuesto fáctico); este trastorno, además, está atentando, de manera grave e inminente, contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana (presupuesto valorativo), y, a pesar de los ingentes esfuerzos del ejecutivo desarrollados durante la vigencia del decreto 1837 de 2002, las herramientas jurídicas ordinarias, que recobrarían vigencia con la terminación del estado de conmoción interior, no permitirían, aún, conjurar la grave alteración del ordenamiento institucional (juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía)."

En relación con el presupuesto fáctico, afirmó que aún no existen aquellas condiciones de seguridad y tranquilidad requeridas para el normal ejercicio de los derechos.

De otra parte, en cuanto al presupuesto valorativo, determinó que el contenido de lesividad de los hechos expuestos y probados en la Sentencia C-802 de 2002, no ha variado desde el momento en que el gobierno expidió el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002; en su sentir, lo anterior determina la validez de la prórroga del estado de conmoción interior.

Finalmente, en relación con el juicio sobre las suficiencias de las medidas ordinarias de policía, como tercer y último requisito de orden material que fundamenta la validez del decreto que prorroga el estado de conmoción interior, indicó que las herramientas jurídicas ordinarias no permiten conjurar completamente la grave alteración del orden público que amenaza la estabilidad institucional, la seguridad del estado y la convivencia ciudadana.

Argumentó que no se requiere de mayores elementos de juicio para concluir que resulta imperioso seguir con el fortalecimiento de la Fuerza Pública y de la rama judicial, proporcionándoles los suficientes recursos económicos necesarios para atender las actividades que por mandato constitucional les corresponden.

En síntesis, estableció que los hechos de carácter grave y excepcional que afronta el país justifican la prórroga por noventa días más del estado de conmoción interior.

3. Presidencia de la República de Colombia

El ciudadano Camilo Ospina Bernal, obrando en calidad de Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, facultado mediante Decreto 2519 de 1998, intervino con el fin de exponer los fundamentos jurídicos que en su sentir, sustentan la constitucionalidad del Decreto 2555 de 2002.

Expuso que el Decreto Legislativo 2555 de 2002 cumple con los requisitos exigidos por la Constitución Política y la Ley 137 de 1994; estos son: la firma del Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho; la motivación contenida en los considerandos en los cuales el Gobierno expone las razones en que se basó para prorrogar el estado de excepción, en ejercicio de las facultades que le confiere el Artículo 213 de la Constitución; la oportunidad, toda vez que el Decreto se expide el 8 de noviembre estando vigente el estado de conmoción interior declarado por el Decreto 1837 de 2002; y, en relación con la vigencia, la norma que se revisa es de carácter transitorio, pues es por noventa días contados a partir del día 9 de noviembre de 2002.

Anotó que para el Gobierno Nacional es claro que, *"a pesar de las medidas adoptadas durante los primeros noventa días de conmoción interior, las causas que originaron la grave perturbación del orden público y que dieron lugar a la declaratoria inicial subsisten, pues aún existe la inequívoca intención de los grupos terroristas y de organizaciones criminales*

al margen de la ley de generar un clima de inestabilidad y de violencia, amenazando con su accionar el normal desarrollo de las actividades ciudadanas y de las Instituciones."

Señaló también que en lo que va corrido desde la declaratoria del estado de conmoción interior, según estadísticas suministradas por las diferentes entidades y centros de información, se registran los siguientes hechos de violencia y barbarie: ciento setenta y un (171) homicidios colectivos, ciento noventa y cuatro (194) asesinatos de civiles, setecientos cuarenta y cinco (745) secuestros, tres (3) ataques a poblaciones, cuatrocientos un (401) casos de terrorismo y doscientos treinta y tres (233) denuncias de extorsión.

Recalcó que resultan insuficientes las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía para conjurar la grave alteración del orden público. Adicionalmente, realizó un recuento de algunas de las medidas tomadas mediante decretos legislativos, como son la creación del impuesto para preservar la seguridad democrática y el procedimiento para la extinción de dominio, para finalmente concluir que se tratan de medidas urgentes, algunas de ellas de carácter transitorio, otras que podrán convertirse en legislación permanente, pero todas indispensables para el restablecimiento y conservación del orden público.

Así las cosas, finalizó estableciendo que a juicio del Gobierno Nacional están dados los presupuestos constitucionales y legales que permiten la prórroga del estado de conmoción interior.

4. Ministerio de Defensa Nacional

La ciudadana Luz Marina Gil García, en calidad de apoderada especial del Ministerio de Defensa Nacional, intervino dentro del término de la fijación en lista de este proceso, con el fin de solicitar se declare constitucional el Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002.

En su sentir, la norma en mención cumple con los requisitos de forma y fondo exigidos por la Constitución para la prórroga del estado de conmoción interior.

Expresó que las circunstancias, hechos y conductas expuestas en los considerandos del Decreto 1837 de 2002, que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción, aunque tienden a disminuir aún persisten.

Realizó un recuento de las pruebas aportadas en virtud de la orden proferida en el Auto del 20 de noviembre de 2002, las cuales ya fueron relacionadas, con el fin de reiterar que persisten los ataques indiscriminados de grupos criminales contra los ciudadanos indefensos, la violación a los derechos humanos y a las reglas del Derecho Internacional Humanitario, la destrucción de pueblos y la comisión de delitos de lesa humanidad como masacres, desapariciones, secuestros y desplazamientos forzados.

Así mismo, señaló que se siguen presentando en diferentes zonas del país actos terroristas contra la población civil y demás autoridades por parte de estos grupos criminales y bandas armadas; así como en contra de la infraestructura de servicios esenciales. Por último anotó que continúan los actos de coacción y amenazas por parte de grupos armados contra los mandatarios nacionales, locales y seccionales y a sus familias, en el territorio nacional.

Por todo lo anterior, concluyó que se encuentra probada la procedencia material y formal del ejercicio de la facultad del Presidente de la República para prorrogar el estado de conmoción interior, como medida necesaria para conjurar la grave perturbación de orden público, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.

Anexó un cuadro de estadísticas sobre los delitos contra la salud pública.

5. Dirección Nacional de Estupefacientes

El ciudadano Libardo Guauta Rincón, obrando en calidad de apoderado especial de la Dirección Nacional de Estupefacientes, interviene dentro del término de la fijación en lista de este proceso, a fin de solicitar se declare la constitucionalidad del Decreto 2555 de 2002.

Expresó que el examen de constitucionalidad realizado al Decreto 1837 de 2002 de la declaratoria del estado de conmoción interior, el cual dio lugar a su exequibilidad, permite afirmar la constitucionalidad del Decreto 2555 de 2002, teniendo en cuenta que las causas que motivaron la decisión del Ejecutivo de declarar el estado de conmoción interior aún subsisten. Por ende, la alteración del orden público se mantiene y la misma no puede conjurarse a través de las facultades de policía ordinaria.

Hizo énfasis en problemas como los atentados terroristas contra los puestos de policía, ciudadanos indefensos, funcionarios públicos y contra las poblaciones inermes, entre otros, a fin de sustentar su posición.

Manifestó que levantar el estado de excepción significaría perder todo el esfuerzo institucional realizado con la expedición de los decretos legislativos, que desarrollan la declaratoria de la conmoción interior, haciendo especial referencia al Decreto 1975 de 2002, que contempla el procedimiento de extinción de dominio.

Adujo que con las medidas especiales de policía, se ha logrado mucho en materia de capturas, allanamientos y decomiso de sustancias alucinógenas, lo cual a su parecer, representa un ataque frontal contra una actividad, que es la fuente de ingresos para los grupos, bandas y demás organizaciones delincuenciales.

Finalmente, señaló que otra de las razones que avalan la constitucionalidad del Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002, la constituye la creación de las zonas "ZRC" (Zonas de Rehabilitación y Consolidación).

Por todo lo anterior, consideró que el referido Decreto debe ser declarado constitucional.

6. Comisión Colombiana de Juristas

El ciudadano Gustavo Gallón Giraldo, en calidad de Director de la Comisión Colombiana de Juristas, intervino dentro del término de la fijación en lista de este proceso, con el fin de solicitar que se declare la inconstitucionalidad del Decreto 2555 de 2002.

En primer lugar, manifestó que el Gobierno dispone de la facultad de declarar y prorrogar el estado de conmoción interior; que dicha facultad la debe ejercer únicamente en los casos y dentro de los límites señalados en el Artículo 213 de la Constitución, el Artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 27 de la Convención Americana sobre derechos humanos.

Expuso que los requisitos establecidos en estas normas son los siguientes: 1- que tanto la declaratoria como su prórroga sean realizadas oficialmente y con el cumplimiento de los requisitos formales; 2- que exista una situación de grave perturbación del orden público de carácter excepcional, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana; 3- que sea imposible conjurar la alteración del orden público mediante el uso de las facultades ordinarias de las que dispone el Gobierno.

En relación con el primer requisito, afirmó que la norma en revisión lo cumple, toda vez que la prórroga del estado de conmoción interior fue declarada oficialmente y con el cumplimiento de las formalidades.

En cuanto al aspecto material, consideró que, si bien las causas mencionadas en el decreto por el Gobierno son graves, éstas no constituyen una situación nueva ni sobreviniente y que por consiguiente deba ser enfrentada con medidas excepcionales.

Adujo que las amenazas a mandatarios locales y regionales, así como a otros funcionarios de la administración pública, al momento de declararse el estado excepcional de la conmoción interior, constituían un hecho nuevo que perturbaba de manera grave e inminente la democracia e impedía el ejercicio de la autoridad estatal en lo local, e incluso en lo nacional.

No obstante, a su juicio, las medidas excepcionales tomadas para enfrentar la grave situación crónica que padece el país, no han sido útiles para enfrentar las amenazas contra mandatarios locales y regionales, lo que en su sentir, "riñe con el principio de necesidad de las medidas de conmoción interior." En este orden de ideas, establece que la prórroga de la conmoción, como medida excepcional, igualmente carece de idoneidad.

Señaló que la ausencia de una acción decidida de parte de las autoridades para hacer frente a esa crisis permanente, a través de las atribuciones ordinarias que a ellas les confieren la Constitución y las leyes, es una causa determinante de la inseguridad y de la desprotección de derechos en que se encuentra la población colombiana.

Argumentó que actualmente no es necesario acudir a medidas excepcionales de restricción de derechos para enfrentar la crisis que se presenta; que tratándose de una crisis estructural como la existente debería acudirse a medidas también estructurales. En otras palabras, manifiesta que las medidas de excepción, por ser temporales, no tienen la virtualidad de responder a una situación de tal magnitud.

Estimó que existen facultades ordinarias para enfrentar la crisis, entre las cuales se encuentran:

"la ejecución de las numerosas órdenes de captura que existen en contra de miembros de grupos armados al margen de la ley, el retiro de miembros de la fuerza pública involucrados por acción o por omisión en violaciones a derechos humanos y en conformación de grupos para militares; la adopción de un compromiso serio, respaldado por una sincera y decidida voluntad política, para investigar y sancionar a las personas responsables de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario, la preparación de un verdadero proceso de paz, fundamentado en la búsqueda del respeto de los derechos humanos y el derecho humanitario; la suscripción de acuerdos humanitarios y de un acuerdo global de derechos humanos como el propuesto por la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia; y, en general la implementación de las recomendaciones de organismos intergubernamentales de derechos humanos."

En síntesis, estableció que si bien la situación de orden público es crítica, dicha situación no es coyuntural sino estructural y constituye lo que la Corte Constitucional ha denominado como violencia endémica. Además señaló que no existe un riesgo que amenace de manera inminente la vida de la nación o la estabilidad institucional.

Por todo lo anterior solicitó se declare inexecutable el decreto referido.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte declarar executable el Decreto 2555 de 2002.

En primer término, señaló que la Corte es la autoridad competente para realizar el examen de constitucionalidad del decreto legislativo mediante el cual se ha prorrogado el estado de conmoción interior declarado en el Decreto 1837 de 2002.

A continuación, afirmó que el Decreto 2555 de 2002 cumple con los requisitos de forma exigidos por la Carta Política, los cuales consisten en: haber sido expedido bajo la vigencia del Decreto 1837 de 2002, que la duración de la prórroga no excede de noventa (90) días calendario, contener la firma del Presidente de la República y la de todos sus ministros, y en establecer los motivos por los cuales se prorroga el estado de conmoción interior.

De otra parte, en relación con el aspecto material del decreto referido, adujo que aún continúan los hechos que aparecen probados en la Sentencia C-802 de 2002.

En su sentir, haciendo alusión a la sentencia C-153 de 1996, se puede afirmar que la finalidad perseguida por la declaración de conmoción interior, por medio del Decreto 1837, no se logró a pesar de las medidas extraordinarias que se tomaron para conjurar la crisis.

Al respecto señaló:

"los elementos materiales que permiten la adopción de la prórroga del estado de conmoción interior, como son los presupuestos fácticos y valorativos permanecen incólumes, a pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional por controlar la situación anómala, es decir, que la perturbación del orden público como primer presupuesto, sigue encausada dentro del sendero de una violencia que tiene la pretensión desestabilizadora de destruir la institucionalidad jurídico-política de la Nación, y el elemento valorativo en cabeza del Ejecutivo, que si bien goza de una amplia discrecionalidad, encuentra su fundamento en el primero, y a que la consecuencia de éste no es otra que, como se ha dicho, el atentado, de manera grave e inminente, contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana.

Por último, manifestó que el término de 90 días es muy corto para obtener los resultados de las medidas tomadas en virtud de la declaratoria del estado de conmoción interior, así como para haber cesado el terror infundido a los ciudadanos durante muchos años de violencia.

Por todo lo anterior, concluyó que es necesario prolongar la vigencia del estado de excepción referido para garantizar el debido ejercicio de los derechos de todos los asociados.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. COMPETENCIA

En relación con la competencia de la Corte Constitucional para conocer del decreto de prórroga del estado de conmoción interior, esta Corporación considera necesario previamente recordar la regulación de los estados de excepción que traía la Carta Política de 1886, los debates que tuvieron lugar en la Asamblea Nacional Constituyente y la nueva regulación constitucional del estado de conmoción interior y sus prórrogas en la Constitución de 1991.

1. 1. El régimen constitucional anterior.

La Carta Política de 1886 abordaba la dialéctica entre excepción y normalidad, mediante dos figuras afines y complementarias, a saber: el estado de sitio¹ y el estado de emergencia económica y social².

La regulación constitucional de la anormalidad, como fuente de creación de normas jurídicas, se caracterizaba por lo siguiente: (i) supuestos de hecho tan disímiles como los conflictos armados internacionales y las graves alteraciones del orden público interno eran objeto de la misma regulación contenida en el artículo 121 superior; (ii) inexistencia de límites temporales constitucionales a la vigencia del estado de sitio; y, (iii) carencia de fuerza vinculante de los tratados internacionales en el orden interno a pesar del reenvío que el artículo 121 infunde de la Constitución de 1886 operaba al "*derecho de gente*"³.

¹ C.P., artículo 121

² C.P., art. 122 incorporado mediante acto legislativo No. 1 de 1968

³ Al respecto baste citar el siguiente aparte de la sentencia del 3 de marzo de 1988 de la sala Plena de la Corte Suprema de Justicia «En cuanto al posible desconocimiento de la Convención sobre Derechos Humanos, reitera la Corte que no cabe pronunciamiento de constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma por contrariar pactos internacionales, sino que opera tan sólo frente a preceptos de la Carta», en CSJ, Sala Plena, sentencia del 3 de marzo de 1988, revisión oficiosa del decreto 182 de 1988, «Por el cual se dictan disposiciones encaminadas al restablecimiento del orden público (*Habeas corpus*)», M.P. Hernando Gómez Otálora, en GJ, 1988, núm. 2434, p. 241

Estas características condujeron a que poco a poco, las diferencias semánticas y materiales que siempre deben existir entre regla y excepción, normalidad y anormalidad, temporalidad y permanencia se desdibujasen, y a que se presentase un importante resquejamiento del sistema de checks and balance, debido a la acumulación de poderes en cabeza de la Rama Ejecutiva en desmedro de las competencias de las Ramas Legislativa y Judicial, al desconocimiento de buena parte de los derechos fundamentales, y en suma, a vivir bajo un estado de excepción permanente, sin que por ello se hubiesen conjurado de manera efectiva las causas profundas de la amenaza contra las instituciones democráticas y la sociedad civil.

1. 2. La Asamblea Nacional Constituyente y los límites temporales a la vigencia de los estados de excepción.

Una de las más sentidas preocupaciones de los delegados a la Asamblea Nacional Constituyente, fue la de consagrar unos límites temporales a la duración de los estados de excepción, con el propósito de garantizar la vigencia de un Estado Social de Derecho, y ajustar la regulación constitucional de las situaciones de anormalidad a los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de derechos humanos.

En efecto, en el Informe-Ponencia para primer debate en plenaria, titulado "Normas de Excepción. El Estado de Sitio y el Estado de Excepción. La Emergencia Económica y Social", los delegatarios sostuvieron lo siguiente:

"En los últimos 42 años, el país ha vivido 37 años en estado de sitio, convirtiendo una medida excepcional en un régimen permanente, pues de la Constitución, el único artículo cuya aplicación debería ser la excepción, es el artículo de más permanente aplicación. En vez de la excepción confirmar la regla, la excepción se vuelve regla.

"Todos los proyectos votados, buscan la limitación en el tiempo de los estados de emergencia.

"La discusión sobre si se puede limitar el tiempo de duración del estado o estados de emergencia, sin que hayan cesado las causas de perturbación del orden público, es claramente pertinente.

"La lógica parece indicar que no debe limitarse el tiempo, pues no puede predecirse la duración de la perturbación. Pero la realidad demuestra que en Colombia la prolongación en el tiempo del estado de excepción no ha resuelto el desorden, sino que puede aún haberlo agravado, y sin duda ha deteriorado gravemente la figura del estado de sitio. Además, se ha convertido en una muleta para gobernar casi al margen del estado de derecho. Ha desordenado las estructuras institucionales, por los frecuentes cambios de orientación en la búsqueda de soluciones que no llegan, por la vía excepcional."

"Por ello la mayoría de la Comisión en acuerdo con el Gobierno, considera aconsejable limitar a un máximo plazo de un año, la vigencia del estado de excepción".

"En verdad Colombia sigue utilizando para su vida interior el ya mencionado artículo 121 de la Constitución de 1886, reformado en varias ocasiones sin perder su sustancia, al margen y aun en contra de lo dispuesto en las Convenciones de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano sobre Derechos Humanos.

"El Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la suspensión de garantías por un Estado parte en este instrumento internacional está condicionada al mantenimiento en todo caso de las garantías de la persona relacionadas con el derecho a la vida, a la integridad personal, los principios de legalidad y retroactividad, las

libertades de religión y de conciencia, más "las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos". Así mismo la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los Estados partes deberán informar a los demás Estados por conducto del secretario general de la Organización de Estados Americanos, de la suspensión de tales garantías y "de la fecha en que hayan dado por terminada tal suspensión".

"Colombia ha incumplido estas disposiciones tanto de las Naciones Unidas como de la Organización de los Estados Americanos, dentro de la práctica ininterrumpida del estado de sitio."⁴ (Subrayado fuera de texto).

Posteriormente, en la sesión plenaria del 21 de junio de 1991, al ser sometido a votación el texto del actual artículo 213, sobre el estado de conmoción interior, la posición de los delegatarios fue casi unánime en cuanto a la vigencia temporal del mismo y por lo tanto fue aprobada por una amplia mayoría⁵.

No queda por tanto duda alguna sobre la voluntad de los constituyentes de erigir unos límites temporales a la duración de los estados de excepción en Colombia, cuyo cumplimiento sería salvaguardado por el juez constitucional.

1. 3. La nueva regulación constitucional de los estados de excepción y de sus prórrogas en la Constitución de 1991.

La voluntad de los constituyentes en cuanto a la necesidad de imponer límites temporales a la vigencia del estado de conmoción interior, finalmente quedó plasmada en el artículo 213 la Constitución de 1991, en el que expresamente se limitó a noventa días, prorrogables dos veces por el mismo lapso, requiriendo la segunda del concepto previo y favorable del Senado de la República.

Además del expreso límite temporal, así mismo se establecieron en los artículos 213 y 214 de la Constitución ciertos presupuestos formales y materiales a la prórroga de dicho estado de excepción, los cuales se precisarán posteriormente. Se supeditaron entonces, tanto la declaratoria de la conmoción⁶ como sus prórrogas, a unos límites de forma y de fondo cuya garantía de cumplimiento a su vez se entregó a un órgano judicial. Esta fue una de las tareas que los constituyentes encomendaron a la Corte Constitucional, como guardián de la integridad y supremacía de la Constitución.

Por lo tanto, puede concluirse, que mediante los artículos 213, 214 y 241-7, la Constitución de 1991 confiere competencia a la Corte Constitucional para realizar un control formal y material sobre el decreto mediante el cual se prorroga un estado de conmoción interior así como sobre aquellos que sean adoptados en virtud del mismo.

Esta determinación guarda plena armonía con lo dispuesto por la Corte en la sentencia C-802 de 2002, en la que se despejó cualquier duda sobre su competencia para conocer, tanto en la forma

4 Gaceta Constitucional núm. 767, sábado 4 de mayo de 1991. Informe-Ponencia. «El estado de sitio y la emergencia económica», Alfredo Vásquez Carrizosa y José Matías Ortiz, p. 11.

5 El texto del artículo III de la propuesta recibe: Cincuenta y cuatro (54) votos afirmativos, tres (3) votos negativos y una (1) abstención.

⁶ Sent. C-802 de 2002

7 Desde el primer fallo de constitucionalidad referente a la prórroga de un estado de conmoción interior, la Corte ha reiterado su competencia para conocer sobre la forma y el fondo del mismo. En efecto, en la sentencia C-154 de 1993, esta Corporación consideró lo siguiente: «En los términos del artículo 241-7 de la Constitución Política, esta Corte es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 261 de 1993. En efecto, la norma examinada se dictó con

como en el fondo, del decreto declaratorio de un estado de conmoción interior, e igualmente con la clara e inmodificable línea jurisprudencial existente en la materia relativa a la prórroga de dicho estado de conmoción⁷. Y representa además, un acatamiento del Estado Colombiano al principio cardinal del derecho internacional de los derechos humanos, según el cual, los Estados partes en un instrumento internacional de esa naturaleza deben adoptar todas las medidas necesarias para que los compromisos asumidos en el ámbito externo, en materia de límites temporales a la declaratoria y vigencia de los estados de excepción⁸, cuenten en el orden interno con mecanismos efectivos de naturaleza judicial que velen por el respeto efectivo de los mismos.

2. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Con el fin de realizar el respectivo control de constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 2555 de 2002, la Corte adaptará la siguiente metodología:

A. Analizará la naturaleza, presupuestos, límites, facultades y sistemas de control a la prórroga del estado de conmoción interior.

B. Determinará la naturaleza jurídica del decreto de prórroga del estado de conmoción interior.

C. Examinará el presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo y el juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía, en tanto que elementos para adelantar el control de constitucionalidad sobre el decreto de prórroga.

D. Por último, esta Corporación se ocupará de los controles formal y material del Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002.

A. NATURALEZA, PRESUPUESTOS, LÍMITES, FACULTADES Y SISTEMAS DE CONTROL DE LA PRÓRROGA DE UN ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR.

1. Naturaleza de la prórroga del estado de conmoción interior.

El estado de conmoción interior es uno de los tres regímenes del derecho constitucional de excepción que, una vez satisfechos unos presupuestos fijados por el texto fundamental, puede ser declarado de manera discrecional por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, y en virtud del cual, el Gobierno Nacional queda investido de facultades excepcionales por el término de 90 días. Por su parte, una vez concurren ciertas circunstancias también de orden constitucional, la discrecionalidad del Gobierno Nacional se extiende a la adopción de las prórrogas previstas en la Constitución, la segunda de las cuales está sujeta al concepto previo y favorable del Senado de la República.

La Constitución determinó bajo qué presupuestos puede ser declarado un estado de conmoción interior y la competencia para su declaración; también señaló expresamente las facultades excepcionales con que queda investido el Gobierno Nacional durante estos periodos de anormalidad. Requisitos todos que se extienden igualmente a las prórrogas de dicho estado.

En lo que concierne a la competencia para la declaratoria de prórroga de un estado de conmoción interior, esta fue radicada por la Constitución en cabeza del Presidente de la República, una vez aprecie si la persistencia de los hechos que originaron la declaratoria de conmoción por el término inicial es de tal gravedad que siguen atentando de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

base en las facultades que confiere al Presidente de la República el artículo 213 de la C. P.» A partir de aquel momento, hasta la actualidad, esa línea jurisprudencial se ha mantenido incólume (Sentencias C-294/93, C-464/93, C-153/96, C-328/96 y C-451/96).

⁸ Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Esta decisión del constituyente de 1991 se enmarca en una tendencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuyas primeras expresiones se encuentran en el informe presentado por la Comisión Europea de Derechos Humanos, en el año de 1958, con ocasión del asunto Grecia c. Mas tarde, en el caso *Lawless*, esta instancia internacional precisó el contenido del mencionado principio como sigue:

*"Teniendo en cuenta la responsabilidad que incumbe a un Gobierno de proteger a su población contra toda amenaza para la vida de la Nación, es evidente que es necesario dejar un cierto margen de apreciación a fin de determinar si existe un peligro público que amenace la vida de la Nación y que demande de su parte medidas excepcionales"*⁹.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su sentencia de fondo sobre el mencionado asunto, justificó la existencia del principio del margen de apreciación de los estados, por estimar que éstos se hallan:

*"en contacto directo y constante con las realidades presentes, y por ende, mejor ubicadas que el juez internacional para pronunciarse sobre la presencia del peligro"*¹⁰.

En suma, el Presidente de la República goza de un margen de apreciación para declarar y prorrogar un estado de conmoción interior dentro de los límites señalados por la Constitución y sometido a los controles político y judicial correspondientes.

2. Presupuestos.

En relación con los presupuestos para prorrogar por primera vez un estado de conmoción interior, la Corte considera que son los siguientes: (i) una situación fáctica consistente en la persistencia de la alteración del orden público por las causas, o algunas de ellas, que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior y que la Corte encontró probadas; (ii) una valoración especial, en el sentido de que los hechos sean de tal entidad que continuasen atentando de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado o la convivencia ciudadana y, finalmente; (iii) sujeción del supuesto de hecho a un juicio sobre la suficiencia de los medios, en cuanto a que todavía resultasen insuficientes las atribuciones ordinarias de policía para retornar a un estado de normalidad, y su justificación para extender la vigencia en el tiempo de las medidas excepcionales que fueron adoptadas al amparo de la conmoción interior o expedir otras novedosas que encuentran su fundamento en el decreto declaratorio del estado de excepción.

3. Facultades.

Las facultades excepcionales con que cuenta el Presidente de la República durante la prórroga del estado de conmoción interior, de conformidad con la Constitución, son las siguientes: 1) determinar el espacio físico en el cual continúa alterado gravemente el orden público; 2) extender hasta por 90 días la aplicación de las medidas excepcionales en los términos señalados por la Corte en sus respectivas sentencias, las cuales dejarán de regir una vez se declare restablecido el orden público; 3) expedir decretos legislativos, que además, pueden suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción interior y que cumplan con los requisitos constitucionales y estatutarios sobre la finalidad, proporcionalidad y necesidad; y,

⁹ Comisión Europea de Derechos Humanos, Informe del 26 de septiembre de 1958. Asunto Grecia c Reino Unido, en *annuaire de la convention*, Vol. XII, pp. 177.

¹⁰ A. Roberstone, «The First Case Before the European Court of Human Rights. *Lawless vs The Government of Ireland*», BJIL, 1960, pp. 343-354.

4) utilizar las facultades conferidas estrictamente para conjurar las causas de la perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos.

4. Límites.

Durante la prórroga de un estado de excepción, el Gobierno Nacional está sometido igualmente a todos los límites establecidos para la declaratoria de la conmoción interior ¹¹, aunados los especiales propios de la declaratoria de su prórroga, todos los cuales en resumen son los siguientes:

4. 1. Requisitos Formales.

Una interpretación sistemática de la Constitución y de la Ley Estatutaria 137 de 1994 arroja como resultado que el decreto de prórroga debe cumplir con los siguientes requisitos, a saber: (i) Debe encontrarse adecuada y suficientemente motivado; (ii) Es necesario que se encuentre firmado por el Presidente de la República y los respectivos ministros del despacho; (iii) El período por el cual se prorroga el estado de conmoción interior debe encontrarse ajustado al límite máximo autorizado por la Constitución (90 días calendario); (iv) Es preciso que haya sido adoptado durante la vigencia del decreto mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior; y, (v) Es menester que sea publicado en el Diario Oficial.

Por otra parte, en cuanto a los requisitos formales que exigen los instrumentos internacionales sobre derechos humanos en casos de declaratoria de un estado de excepción (declaración y notificación), la Corte examinará si es preciso que cuando se trate de prórrogas del mismo, es obligación o no cumplir con tales formalidades.

El artículo 16 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, expresamente dispone que el Gobierno deberá, al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, enviar al Secretario general de las Naciones Unidas y al Secretario general de la Organización de Estados Americanos, una comunicación en que de aviso a los demás Estados partes de los correspondientes tratados (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Humanos) de los motivos que condujeron a aquélla. Dispone, asimismo, que deberán ser puesto en conocimiento de las mismas instancias internacionales, los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos humanos. Igual comunicación se enviará cuando se levante el estado de excepción. Adviértase, por tanto, que la norma guarda silencio sobre el decreto de prórroga. Sin embargo, la Corte considera que el Gobierno debe asimismo dar noticia a las instancias internacionales sobre la prórroga de un estado de conmoción interior, por varias razones.

En primer lugar, los tratados internacionales sobre derechos humanos se caracterizan por contener cláusulas de salvaguardia, esto es, normas convencionales que, inspiradas en el principio *rebus sic stantibus*, facultan a los Estados que las invocan a sustraerse, de manera temporal, al cumplimiento de las obligaciones acordadas en el texto del instrumento internacional. Esta manifestación de la teoría de la imprevisión, desarrollada en el derecho privado, fue recogida por el derecho internacional público y responde a una realidad cual es que, en determinadas circunstancias excepcionales, se hace imposible el cumplimiento estricto de lo acordado, y en tal sentido, para evitar caer en violaciones reiteradas de un determinado tratado internacional, el Estado puede, por un determinado tiempo, desconocer algunas cláusulas convencionales, previo respeto de determinadas solemnidades (declaración y notificación). Estas cláusulas de salvaguardia, como son los artículos 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos constituyen, en consecuencia, buena parte de la regulación internacional de los estados de excepción.

11 Sent. C-802 de 2002

En tal sentido, la prolongación de un estado de excepción debe ajustarse al requisito de temporalidad el cual, se insiste, es inherente a la aplicación adecuada y legítima de las cláusulas de salvaguardia.

Sobre el particular se ha insistido en los informes sobre Estados de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en tanto que interpretaciones autorizadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los cuales dan cuenta de la exigencia de que no se presenten estados de excepción permanentes. En el mismo sentido, los diversos relatores especiales sobre estados de excepción, de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, han recabado en la amenaza que constituyen para el disfrute de los derechos fundamentales, la prolongación indebida en el tiempo de un estado de anormalidad.

En segundo lugar, si bien es cierto que el decreto de prórroga no constituye, per se, un acto jurídico de limitación de derechos humanos, también lo es que mediante él se están extendiendo en el tiempo los efectos de determinadas medidas que si presentan ese contenido.

Por último, recurriendo a una interpretación de menor a mayor, si el Gobierno debe notificar el levantamiento de un estado de excepción, que constituye una decisión que, difícilmente recibirá alguna clase de reproche por parte de la comunidad internacional, con mayor razón debe hacerlo cuandoquiera que se trate de una medida que se encamina a prolongar en el tiempo un régimen de limitación a determinados derechos humanos.

4. 2. Requisitos materiales.

Los supuestos que dan lugar a la prórroga del estado de conmoción interior son los siguientes: uno fáctico de persistencia de la perturbación del orden público, con la connotación de tal gravedad que tenga la virtualidad de seguir atentando de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y la insuficiencia de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía para el restablecimiento del orden público.

La decisión gubernamental de prorrogar el estado de conmoción interior se legitima entonces si se constata empíricamente la permanencia de las causas de alteración del orden público que justificaron la expedición del decreto declaratorio del estado de excepción, o de algunas de ellas, dado que el Gobierno Nacional no puede invocar para la prórroga diferentes o nuevas causas de perturbación. Por lo tanto, si del material probatorio allegado con el fin de llevar a cabo la respectiva comprobación, la Corte encontrare que alguna o algunas de las causas ya no persisten, podría excluirlas de las causas probadas de subsistencia, y determinar que pierdan vigencia las medidas excepcionales que fueron adoptadas con fundamento en ellas, así como advertir que no se podrán expedir otras con el mismo fundamento.

De igual manera, los hechos que se invoquen en un decreto de prórroga deben continuar revistiendo una gravedad tal que justifiquen la necesidad de que el Gobierno Nacional extienda la vigencia en el tiempo de unas medidas excepcionales, y que asimismo, pueda seguir legislando a fin de conjurar la amenaza que se cierne sobre las instituciones democráticas y la sociedad civil.

Además, la perturbación del orden público debe continuar siendo de tal entidad, que demande para conjurarla el recurso a medidas excepcionales. En tal sentido, si después de declarada la conmoción interior se expiden por el Congreso de la República medidas de carácter permanente sobre asuntos cuya regulación fue objeto de alguna medidas excepcional, le corresponderá al Gobierno apreciar en concreto la suficiencia de las atribuciones ordinarias de policía en relación con el punto específico a fin de que determine si no debe prorrogar la vigencia de las medidas excepcionales correspondientes.

En este orden de ideas, las facultades con que cuenta el Gobierno Nacional durante la prórroga serán las "estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos", y en consecuencia, los decretos legislativos expedidos con fundamento en el decreto de prórroga deben seguir cumpliendo con los requisitos de conexidad, proporcionalidad, finalidad y necesidad.

En suma, el condicionamiento material que la Carta hace de la prórroga de la conmoción interior no sólo determina la legitimidad o ilegitimidad constitucional del decreto declarativo de la prórroga sino también el de las medidas que prorrogan su vigencia, pues constituye el ámbito de sujeción de los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él.

Finalmente, al igual que ocurre durante la declaratoria de la conmoción interior, a lo largo de la prórroga, el Ejecutivo debe respetar los límites establecidos en la Constitución, los tratados internacionales, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y las reglas deducidas por la Corte Constitucional en la materia. Es así que durante la prórroga tampoco se podrán suspender derechos humanos ni libertades fundamentales que revistan el carácter de intangibles; ni restringir el núcleo esencial de los otros derechos; de igual manera, se deben acatar los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad; respetar las reglas del derecho internacional humanitario, igualmente se debe sujeción a la Ley Estatutaria, a la no interrupción del normal funcionamiento de las Ramas del Poder Público ni de los órganos del Estado, la no investigación y juzgamiento de civiles por la justicia penal militar, y deberá declarar restablecido el orden público cuando cesen las causas por las cuales fue necesario declarar la prórroga. Restricciones que han sido ampliamente desarrolladas y precisadas por la jurisprudencia de la Corte.¹²

5. Sistemas de control.

Por mandato de la Constitución, la decisión de prorrogar el estado de conmoción interior está sometida a dos tipos de controles, cuyo ejercicio se debe realizar con las particularidades y precisiones que se indican a continuación.

5. 1. El control político

Bien es sabido que el Estado Social de Derecho se basa no sólo en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de una extensa red de controles que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de la autoridad. El control que está llamado a ejercer el Congreso sobre el Presidente de la República y sus ministros, en tiempos de anomalía, es uno de esos controles, cuyo objeto lo constituye la declaratoria del estado de conmoción interior y sus prorrogas, y las medidas adoptadas bajo su amparo.

Sin duda, el Congreso de la República, como instancia representativa de todos los ciudadanos, tiene derecho a conocer lo "público", es decir, todo lo que afecte el interés general. En tal sentido, resulta vital la información que conozca este órgano, por cuanto "La información parlamentaria adquiere todo su sentido en conexión con el fin a que está destinada: el debate con publicidad, es decir, el control"¹³.

De allí que el artículo 213 constitucional garantice el derecho que le asiste al Congreso para reunirse por derecho propio dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del estado de conmoción interior, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y obligue al Presidente de la República a rendirle un informe sobre las razones que motivaron la declaración.

¹² Sentencia C-802 de 2002.

¹³ Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, Madrid, 1998, p. 276.

Por su parte, el artículo 39 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 recoge este mandato constitucional, y dispone además, que de tener ocurrencia una prórroga a la vigencia del estado de excepción, el Gobierno Nacional deberá presentar un informe explicando las razones que condujeron a tomar tal decisión. En todos los casos, cada treinta días deberá presentarse un informe sobre evolución de los acontecimientos, las medidas adoptadas, su evaluación y las investigaciones en curso sobre eventuales abusos cometidos en ejercicio de las facultades extraordinarias.

Sobre el particular cabe advertir, que el ejercicio del control político no se encuentra supeditado a que en el decreto de prórroga figure, *expressis verbis*, una disposición en el sentido de que el Gobierno Nacional presentará un informe detallado al Congreso sobre las razones que justificaron la adopción de tal medida, puesto que la Ley Estatutaria establece directamente esa obligación al Gobierno Nacional.

Si se trata de una segunda prórroga, los instrumentos constitucionales con que cuenta el Congreso para ejercer tal control político sobre el Gobierno son aún más rigurosos que en el caso sub iudice, por cuanto se requiere concepto previo y favorable del Senado de la República para la adopción del decreto de prórroga.

En este orden de ideas, el contenido del control político que se ejerce sobre el Gobierno Nacional con ocasión de la adopción de un decreto declaratorio de un estado de conmoción interior no es idéntico a aquel que tiene lugar merced a la expedición de un decreto de prórroga: en el primero se discutirá sobre la urgencia y conveniencia para la Nación de haber recurrido a un régimen jurídico de anormalidad; el segundo debe versar además, sobre la efectividad de las medidas excepcionales que fueron adoptadas e implementadas por el Gobierno Nacional y la evolución de los acontecimientos y la forma en que fueron ejecutadas, así como la posible omisión del Gobierno en la toma de medidas urgentes y necesarias a fin de conjurar eficazmente las causas que originaron la conmoción interior.

5.2. El control judicial.

El texto de la Constitución de 1991, los tratados sobre derechos humanos que prohíben su limitación durante estados de excepción, las normas del derecho internacional humanitario, la Ley Estatutaria 137 de 1994, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia, amén de las importantes especificidades que ofrece la naturaleza jurídica del decreto de prórroga del estado de conmoción interior determinan la variedad de control constitucional que se debe ejercerse sobre el mismo.

En tal sentido, a pesar de que en la elaboración e interpretación del contenido y alcance de estas normas jurídicas han intervenido, como puede observarse, el constituyente, la comunidad internacional, el legislador estatutario y el juez constitucional, todas ellas van encaminadas en la misma dirección: evitar los abusos del Ejecutivo por la declaratoria injustificada de un estado de anormalidad jurídica, mantener un sistema democrático de Gobierno; salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos; y sobre todo, garantizar el disfrute pleno de los derechos inherentes al ser humano. No siendo por tanto las disposiciones de los órdenes interno e internacional antagónicas en la materia sino por el contrario complementarias en cuanto a que constituyen parámetros para juzgar la validez de la prolongación en el tiempo y espacio de un estado de excepción. La Corte considera que todas apuntan a que el juez constitucional examine la presencia de un supuesto fáctico que justifique la adopción del decreto de prórroga, analice el presupuesto valorativo, y que sigan siendo insuficientes las medidas ordinarias de policía para enfrentar la alteración del orden público.

¹⁴ Artículo 31 de la Ley Estatutaria sobre los Estados de Excepción.

B. NATURALEZA JURÍDICA DEL DECRETO DE PRÓRROGA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR.

Al igual que sucede con el decreto declaratorio del estado de conmoción interior, aquel que lo prorroga no puede ser considerado un simple acto de gobierno. En efecto por su propia naturaleza, el acto de gobierno no es justiciable. Se trata en consecuencia, de una acción u omisión dotada de un alto contenido político emanada del Poder Ejecutivo, que escapa a cualquier modalidad de control jurisdiccional. Los orígenes remotos de esta teoría se encuentran en Francia, país en el cual, desde el famoso fallo del 19 de Febrero de 1875 del Consejo de Estado en el asunto del Príncipe Napoleón, no ha dejado de ver limitada su aplicación. En Colombia, merced a la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, a diversas reformas legislativas, y en suma, a que han sido en buena hora superadas las tesis de Carl Schmitt, para quien "La decisión sobre lo excepcional es la decisión política por antonomasia", la teoría del acto de gobierno ha sido desterrada por cuanto resulta incompatible con los postulados del Estado de Derecho.

Siendo entonces el decreto que prorroga un estado de conmoción interior un acto justiciable y no político es necesario examinar cuál es la naturaleza jurídica del mismo, y por ende, el contenido y alcance del control constitucional que se ejerce sobre aquél.

1. Un acto declarativo cuya validez está supeditada a la existencia de un vínculo de conexidad material con otro acto jurídico.

El decreto de prórroga de un estado de conmoción interior es un acto declarativo por cuanto en él se da cuenta de una situación de hecho existente, la cual, por exigencia constitucional, debe guardar un vínculo de conexidad material con aquella que fue invocada para declarar un estado de conmoción interior. A decir verdad, el decreto de prórroga no puede ser considerado como un mero formalismo enderezado a dar continuidad por el lapso establecido en la Carta Política, a un estado de anormalidad, sino como un acto jurídico, que como tal deber estar debidamente motivado, y ser sometido a un estricto control de constitucionalidad.

En este orden de ideas, el Gobierno Nacional, en ejercicio de su margen de apreciación, puede considerar que las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción no han sido plenamente conjuradas; que por ello es preciso darle continuidad a las medidas que se vienen ejecutando, y si es preciso, continuar adoptando otras para impedir la extensión de los efectos del conjunto de causa que siguen perturbando, de manera grave, la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

La existencia por tanto de un vínculo de conexidad material entre el decreto de prórroga y el de declaración es un requisito insoslayable de orden constitucional, tal y como lo ha entendido esta Corporación.

"El decreto que prorroga el estado de conmoción interior debe referirse a hechos que sean conexos respecto de los que originaron el decreto declaratorio del estado de excepción. Sólo así podría justificarse la prolongación de la vigencia de los decretos legislativos previamente dictados"¹⁷

2. Es un acto habilitante para adoptar normas con fuerza de ley.

Al igual que sucede con el decreto declaratorio del estado de conmoción interior, el de prórroga tiene la fuerza y el valor material de la ley, pues es un acto que produce innegables

¹⁵ Consejo de Estado Francés, sentencia del 19 de Febrero de 1875, asunto del Príncipe Napoleón, en *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 12 edición, Paris, Ed. Dalloz, 1999, p. 17.

¹⁶ G. Gómez Orfanel, *Excepción y normalidad en el pensamiento de Carl Schmitt*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 53.

efectos jurídicos toda vez que habilita al Presidente de la República para ejercer las facultades legislativas excepcionales, es decir, para tomar medidas como legislador extraordinario bajo un régimen jurídico de anormalidad¹⁸.

En efecto, el decreto de prórroga constituye un acto de autohabilitación para que el Gobierno Nacional continúe expidiendo decretos legislativos, bien sea que éstos suspendan temporalmente la vigencia de leyes que resulten incompatibles con el estado de anormalidad, bien que se adopten medidas novedosas, no reguladas, pero siempre encaminadas a conjurar las causas que originaron la conmoción interior. Todo depende de la valoración que el Ejecutivo realice poco antes de vencerse el término de vigencia inicial, sobre los medios idóneos a continuar empleando para lograr los fines perseguidos.

Esta prolongación de la competencia legislativa del Gobierno Nacional, debe ser examinada por el juez constitucional, por cuanto el desequilibrio de poderes que se ocasiona con el ejercicio de la misma, tiende a acentuarse y hacerse más patente conforme transcurre el tiempo. Por lo tanto, todos los decretos legislativos dictados durante la prórroga de la conmoción interior deberán cumplir con los requisitos de conexidad, necesidad, finalidad y proporcionalidad, y también deben ser sometidos al control constitucional.

3. El decreto de prórroga tiene naturaleza de legislativo.

El decreto mediante el cual se prorroga un estado de conmoción interior tiene la naturaleza de legislativo, pues como ha quedado determinado, es un acto declarativo, y al igual que el de declaratoria de conmoción interior, también se constituye en una autohabilitación para continuar legislando.

Sobre el particular la Corte, en sentencia C-802 del 2 de Octubre de 2002, consideró que existían dos variedades de decretos legislativos, a saber:

"En suma, debe concluir la Corte que la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los declarativos del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales.

"Existe además una inescindibilidad indiscutible entre el decreto declaratorio del estado de conmoción y los decretos expedidos a su amparo. Uno y otros forman el régimen jurídico de los estados de excepción. El decreto declaratorio no es de menor jerarquía normativa; por el contrario, constituye el parámetro de control de los decretos que con fundamento en él dicte el Gobierno Nacional. Si uno y otros decretos legislativos forman un mismo régimen jurídico, es lógico entender que su control de constitucionalidad no podía difuminarse en dos órganos distintos y, menos aún, pertenecientes a la misma jurisdicción.

4. Un acto que extiende la vigencia de las medidas de excepción.

La particularidad que ofrece el decreto de prórroga de un estado de excepción, y que realmente lo diferencia de aquel que la declara por primera vez, consiste en tratarse de un acto jurídico con poder jurídico para extender la vigencia en el tiempo de unas disposiciones con fuerza de ley que fueron adoptadas como desarrollo del decreto de declaratoria del estado de conmoción interior y sometidas al control de constitucionalidad automático. Por lo tanto, todas las medidas acogidas durante la conmoción interior mantienen su vigencia durante la prórroga, en los términos

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia del 25 de julio de 1996, Revisión de constitucionalidad del Decreto 777 de abril 29 de 1996, «Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior», C-328/96, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia del 2 de Octubre de 2002, C-802/02, Revisión constitucional del Decreto Legislativo 1837 de 11 de Agosto de 2002, «Por el cual se declara el estado de conmoción interior». M.P. Jaime Córdoba Triviño.

dispuestos por la Corte en sus diversos fallos y cuyo cumplimiento puede constatar en cualquier momento, a condición de que subsistan las causas que le dieron origen a cada una de ellas.

En este orden de ideas, el decreto de prórroga no puede considerarse como un mero trámite o un formalismo, por cuanto en él se da cuenta de unos hechos, sometidos a valoración jurídico-política por el Gobierno Nacional, que deben guardar una conexidad material con el decreto declaratorio del estado de excepción, y que en esa medida, comparte la naturaleza de cualquier decreto legislativo; que además, constituye una autohabilitación para continuar adoptando normas con fuerza de ley, y que, asimismo, extiende los efectos en el tiempo de unas medidas de excepción, cuyo contenido puede ser muy variado.

Sin embargo, el decreto legislativo de prórroga se distingue de los demás que han sido adoptados en desarrollo del estado de conmoción interior, en cuanto, se insiste, no se trata de una medida de excepción más, como si lo son, *inter alia*, la creación de un impuesto, la nueva regulación de la acción de extinción de dominio, la definición de zonas de rehabilitación y consolidación, etcétera, pues a pesar de haber sido adoptado durante la vigencia del estado de anormalidad, se está ante un acto que constituye una autohabilitación al Gobierno Nacional para continuar legislando por otros noventa días más y que tiene la virtud de prorrogar en el tiempo la vigencia de otros decretos legislativos.

Estas particularidades determinan que el juicio de constitucionalidad que se debe realizar sobre el decreto legislativo de prórroga, no coincida en cuanto a su contenido y alcance, con aquel que se adelanta frente a las medidas adoptadas en desarrollo del estado de conmoción interior. En tal sentido, al realizarse el juicio de conexidad material se debe tener en cuenta que al Gobierno Nacional solo le asiste la facultad de invocar causas que guarden una estrecha relación con las que originaron la declaratoria del estado de excepción.

Además, dado que durante la conmoción interior el Congreso de la República no pierde competencia para ejercer las funciones que le han sido encomendadas por la Constitución, al punto que puede reunirse por derecho propio dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, el control de constitucionalidad que se ejerza en estos casos, en cuanto a la suficiencia de las medidas ordinarias de policía, debe tomar en cuenta las leyes adoptadas por el Congreso de la República durante la conmoción interior, a fin de determinar si las medidas ordinarias de policía sobrevinientes son suficientes para conjurar las causas de la perturbación, o algunas de ellas, y por lo tanto concluir, que medidas extraordinarias ya no pueden seguir teniendo vigencia.

Igualmente, le corresponde a la Corte apreciar todo el conjunto de medidas anunciadas y adoptadas por el Gobierno Nacional como necesarias para conjurar las causas de la conmoción interior, pues dada la anunciada urgencia para su adopción, debieron también ser ejecutadas de manera inminente durante los noventa días correspondientes. De lo contrario, podría considerarse no necesaria y por ende arbitraria la declaratoria de prórroga de la conmoción. En otros términos, la discrecionalidad con que cuenta el Gobierno Nacional, entendida como la libertad de elección entre alternativas constitucionalmente válidas y fundadas en criterios políticos o de oportunidad para seleccionar los medios encaminados a conjurar a lo largo de noventa días la alteración al orden público, tiene como contrapartida el cabal, eficiente y eficaz ejercicio de esta potestad constitucional, tanto más y en cuanto, su ejecución corresponde a las autoridades públicas que dependen del Presidente de la República. De otra manera, las medidas no podrán ser consideradas como urgentes y necesarias y no se entendería razonable la apelación a la prórroga a un estado de excepción, pues podría concluirse que realmente no era necesaria la excepcionalidad para el restablecimiento del orden público.

No sobra advertir, que en el presente caso, el Presidente de la República declaró el estado de conmoción interior en los primeros días de agosto de 2002 y anunció la necesidad de tomar un cúmulo de medidas excepcionales a fin de conjurar las causas que la originaron. Entre las

medidas adoptadas, merece especial consideración la contenida en el Decreto Legislativo 1838 de 2002 mediante el cual se creó un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática. En dicha ocasión se invocó como motivo para su adopción, la necesidad de proveer en forma inmediata de recursos a las Fuerzas Militares, de Policía y a las demás entidades del Estado que deben intervenir en conjurar los actos que han perturbado el orden público e impedir que se extiendan sus efectos. De las pruebas aportadas a este proceso constitucional se observa, que por lo menos tres meses después de decretada la conmoción interior, dicho impuesto no ha cumplido su cometido, pues tan solo han recibido efectivamente algunos recursos provenientes del citado impuesto las fuerzas militares.

Además, la constitucionalidad de dicho Decreto 1838 de 2002, así como la del 1959 del mismo año, por el cual se adicionó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002, fue condicionada por la Corte, guardando armonía con lo dispuesto en la sentencia C-802 de 2002, a que todas y cada unas de las medidas adoptadas durante la conmoción interior debían dirigirse exclusivamente a conjurar las causas que justificaron la declaratoria de la misma. Por ello, solo encontró procedente su compatibilidad con la Constitución si se dirigían a cumplir dicha finalidad.

En la sentencia C-876 de 2002, en relación con la creación del impuesto sobre el patrimonio, la Corte hizo énfasis en que:

"los gastos deberán estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos sin que en ningún caso el Gobierno pueda variar o desconocer dicha destinación. En este sentido la destinación de los recursos que se recauden no podrá ser diferente a la que señaló tanto en el Decreto que declaró el Estado de Comoción Interior como en el Decreto sub examine."

Por lo anterior, en la parte resolutive dispuso:

"Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 1° del Decreto Legislativo 1838 de 2002, bajo el entendido que los gastos deberán estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, en los términos de la parte motiva de esta sentencia."

Por su parte, en la sentencia C-947 de 2002, relacionada con la adición al Presupuesto General de la Nación, la Corte reiteró la destinación específica de los dineros recaudados con el impuesto sobre el patrimonio, en los siguientes términos:

"resulta claro que en la especificación del detalle del gasto en cada una de las entidades y en la ejecución del mismo habrá de preservarse el mismo criterio, sin que en ningún momento pueda el gobierno variar o desconocer la destinación específica del gasto razón por la cual la Corte declarará la constitucionalidad del artículo 2° del Decreto 1959 de 2002 bajo el entendido de que los gastos deberán estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, en los términos a que se ha hecho referencia."

Y por lo tanto, en la parte resolutive se dispuso:

"Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 2° del Decreto Legislativo 1959 de 2002, en el entendido de que los gastos deberán estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, en los términos de la parte motiva de esta sentencia."

La anterior importante precisión debe hacerla la Corte en esta oportunidad, pues el conjunto del material probatorio allegado a este proceso con el fin de verificar los hechos invocados por

el Presidente para prorrogar por primera vez el estado de conmoción interior llama la atención de la Corte, y en especial ciertos documentos como el Informe presentado el 27 de Noviembre de 2002, por la Secretaria General del Ministerio de Defensa en el cual aparece un rubro relacionado con la puesta en marcha de los Planes de Modernización y Equipamiento de la Fuerza Pública, denominado "Otros, \$16.4 mil millones", así como la respuesta que el oficio núm. 95766 del 1 de Noviembre de 2002, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el que no se accedió a la solicitud de darle un destino diferente al establecido en el decreto de liquidación 2132 del 26 de septiembre de 2002 a una suma por valor de 2 mil millones de pesos, los cuales suscitan dudas sobre la urgencia de la medida y el cumplimiento de su finalidad, así como que tampoco dejan suficientemente clara la manera como se están administrando algunos recursos recaudados con el impuesto sobre el patrimonio.

Por lo tanto, con el fin de garantizar la transparencia en el gasto público, la Corte solicitará al Contralor General de la República, que verifique el cumplimiento de la finalidad de la creación, recaudo y destinación del impuesto al patrimonio establecido por el Decreto legislativo 1838 de 2002 e incorporado al Presupuesto General de la nación mediante Decreto legislativo 19959 de 2002, en los términos de las sentencias C-876 y C-947 ambas de 2002, tanto en el aspecto de la gestión pública como en la destinación de los recursos, para lo cual se le correrá traslado de copia de la totalidad de éste expediente.

Finalmente, al respecto de la declaratoria de prórroga del estado de conmoción interior, la Corte considera necesario aclarar, que los efectos que tiene este acto jurídico no deben confundirse con la situación de hecho que aparece descrita en el tercer inciso del artículo 213 constitucional que parte de la declaratoria de levantamiento del estado de excepción y la correspondiente facultad del Gobierno de extensión, por noventa días más, de la vigencia de los decretos legislativos que considere conveniente deban seguir teniendo vigencia, por supuesto igualmente, en los términos que esta Corte haya establecido en los fallos de constitucionalidad correspondientes. Decisión gubernamental, sometida también al control judicial automático de esta Corporación, en ejercicio de sus competencias de guardián de la integridad y supremacía de la Carta Política.²¹

Igualmente debe precisarse, que las medidas cuya vigencia se prolongará, en los términos dispuestos por la Corte Constitucional, son las siguientes, salvo los Decretos Legislativos 1838 y 1959 de 2002, por cuanto se trata de una regulación de ejecución instantánea.²²

19 Ver folios 80 a 90 pruebas.

20 Ver folio 64 del cuaderno de pruebas.

21 Ver al respecto: Corte Constitucional, sentencia del 8 de Octubre de 1992, C-579/92, revisión constitucional del Decreto 1195 de 1992 «Por el cual se levanta el estado de conmoción interior y se proroga la vigencia del Decreto 1156 de 1992».

22 En el caso del decreto 1838 de 2002, «Por medio del cual se crea un impuesto sobre el patrimonio destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la seguridad democrática», la vigencia de la medida excepcional ofrece ciertas particularidades por cuanto la Corte, en sentencia C-876 de 2002, consideró lo siguiente: «Al respecto la Corte en armonía con lo expresado por el señor Procurador llama la atención sobre el hecho de que el impuesto bajo examen se causa de manera instantánea es decir que la obligación tributaria surge de manera completa para los sujetos pasivos el 31 de agosto de 2002, lo que implica que en esa fecha se configura a favor del Estado un crédito que le permite, independientemente de las facilidades que otorgue a los contribuyentes para su pago en el corto plazo, destinar y comprometer inmediatamente recursos para atender las causas de la perturbación y evitar la extensión de sus efectos.» (negrilla fuera de texto).

HECHOS PROBADOS EN LA SENTENCIA C-802 DE 2002 QUE DIERON ORIGEN A LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR.	DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR	FINALIDAD DE LAS MEDIDAS	PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
<p>1- Ataques contra ciudadanos indefensos, violaciones a sus derechos, violaciones a sus derechos humanos, violaciones a las reglas del Derecho Internacional Humanitario y comisión de delitos de lesa humanidad como las masacres, desapariciones, secuestros, desplazamientos forzados y destrucción de pueblos indefensos por parte de «bandas armadas» y «grupos criminales», organizados y financieros al amparo del lucro gigantesco que les proporciona su participación directa y creciente en los delitos de narcotráfico, el secuestro y la extorsión, fuentes principales de esta tragedia colectiva. El poder financiero de estos grupos y su conexión con grupos afines de otros países o regiones y su capacidad tecnológica creciente para el terror.</p>	<p>I-Decretos Legislativo Decreto legislativo 1838 de agosto 11 de 2002, por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática.</p> <p>Decreto 1885 del 20 de agosto de 2002, por medio del cual se adiciona el Decreto 1838 de 2002.</p>	<p>Esta medida se adoptó con el fin de incrementar la efectividad y capacidad de la Fuerza Pública. El impuesto grava por igual a los sujetos declarantes del impuesto sobre la renta. Con el producto de este impuesto, el Gobierno atenderá las erogaciones necesarias para conjurar las causas de perturbación, evitar que se extiendan.</p> <p>Esta norma adiciona el artículo 7 del Decreto 1838 de 2002, señalando que no están obligadas a pagar el impuesto las empresas de servicios públicos domiciliarios que a la entrada en vigencia del presente Decreto se encuentren intervenidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, así como las personas naturales declarantes del impuesto que no hubieren cumplido con el patrimonio bruto mínimo exigido para declarar.</p>	<p>Sentencia C-876 del 16 de octubre de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis (EXEQUIBLE, salvo el inciso 2° del artículo 5°)</p> <p>Sentencia C-940 de diciembre de 2002 M.P. Manuel José Cepeda (Parcialmente EXEQUIBLE).</p>
<p>2- Actos de terrorismo que se han presentado durante las últimas semanas en diferentes lugares del país y ataques terroristas contra la población civil y otras autoridades nacionales y contra la infraestructura de servicios esenciales por parte de bandas armadas y grupos criminales</p>	<p>Decreto 1900 del 23 de agosto de 2002, «por el cual se adoptan unas medidas en materia penal y procesal penal contra las organizaciones delincuenciales y se dictan otras disposiciones</p>	<p>Esta medida fue adoptada para combatir las organizaciones delincuenciales que se vienen lucrando del hurto y contrabando de hidrocarburos y sus derivados.</p>	<p>Sentencia C-939 del 31 de octubre de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett (INEXEQUIBLE)</p>
<p>3- Actos de coacción a mandatarios locales, seccionales y nacionales y a sus familias en todo el país por parte de grupos armados financiados</p>	<p>Decreto 1959 de 2002, por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para</p>	<p>Este decreto fue expedido en virtud de la necesidad de aumentar los recursos con destino a la seguridad y defensa, pues con los que hoy</p>	<p>Sentencia C- 947 del 6 de noviembre de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil (EXEQUIBLE)</p>

<p>HECHOS PROBADOS EN LA SENTENCIA C-802 DE 2002 QUE DIERON ORIGEN A LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR.</p>	<p>DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR</p>	<p>FINALIDAD DE LAS MEDIDAS</p>	<p>PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL</p>
<p>principalmente mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión</p>	<p>vigencia fiscal de 2002</p> <p>Decreto legislativo 1975 de 2002, por medio del cual se suspende la Ley 333 de 1996 y se regulan la acción y el trámite de la extinción de dominio.</p> <p>Decreto 2001 del 9 de septiembre de 2002, «por el cual se modifica la competencia de los jueces penales del circuito especializados».</p> <p>Decreto 2002 del 9 de septiembre de 2002, por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación.</p>	<p>se dispone son insuficientes para la inversión adicional que requiere el crecimiento de la Policía y las Fuerzas Militares, sus planes de expansión operativa y la modernización de su equipamiento para los años 2002 y 2003.</p> <p>Esta medida fue implementada para agilizar el procedimiento de extinción de dominio sobre los bienes y recursos provenientes directa o indirectamente de actividades ilícitas.</p> <p>Esta medida fue adoptada con el fin de establecer mecanismos jurídicos que permitieran a las autoridades de instrucción y judiciales. Fijó la competencia de la Justicia Penal Especializada para que conociera privativamente de los delitos de mayor impacto social como el terrorismo y el narcotráfico.</p> <p>Esta medida fue adoptada con el fin de fortalecer la labor de los miembros de la Fuerza Pública, el DAS y aquellos organismos que cuentan con atribuciones permanentes de policía judicial. Faculta a estas autoridades para capturar, efectuar inspecciones o registros domiciliarios, allanamientos, interceptación y registro de comunicaciones; restringir la libertad de locomoción y la utilización de bienes y servicios técnicos y profesionales.</p>	<p>Sentencia C-1007 del 18 de Noviembre de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hdz (EXEQUIBLE condicionado).</p> <p>Sentencia C-1064 del 3 de Diciembre de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. (EXEQUIBLE condicionado y EXEQUIBLES otro artículo)</p> <p>Sentencia C-1024 del 26 de Noviembre de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. (EXEQUIBLES algunos artículos; EXEQUIBLES CONDICIONADOS otros e INEXEQUIBLES algunos)</p>

HECHOS PROBADOS EN LA SENTENCIA C-802 DE 2002 QUE DIERON ORIGEN A LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR.	DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR	FINALIDAD DE LAS MEDIDAS	PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
principalmente mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión	Decreto 2180 de 2002, por medio del cual se modifican los artículos 4° y 6° del Decreto 1900 de 2002.	Este decreto modifica los artículos 4 y 6 del D. 1900 de 2002, en el sentido de despenalizar la introducción en las zonas de frontera de hasta 10 galones de	Sentencia C-1065 del 3 de diciembre de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett (INEXEQUIBLE)

C. ELEMENTOS PARA ADELANTAR EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE EL DECRETO DE PRÓRROGA: EL PRESUPUESTO FÁCTICO, EL PRESUPUESTO VALORATIVO Y EL JUICIO SOBRE LAS MEDIDAS ORDINARIAS DE POLICÍA

De conformidad con el artículo 213 superior, los presupuestos materiales de la prórroga del estado de conmoción interior son los siguientes: presupuesto fáctico, presupuesto valorativo y juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias.

1. Presupuesto fáctico.

Se refiere a la constatación de la situación de naturaleza fáctica invocada por el Gobierno Nacional. Este juicio es de orden objetivo o empírico a fin de verificar la continuidad de los hechos que perturban el orden público y que generan la situación de inseguridad e intranquilidad que ameritan ser conjuradas.

Resultaría contrario a la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, una declaración de prórroga de un estado de excepción que: (i) se apoyase sobre hechos inexistentes; (ii) que tuviere como soporte una situación que ha dejado de existir; (iii) se fundase en unos hechos que no guardasen conexidad material directa con aquellos que resultaron probados en el juicio de constitucionalidad que se adelantó sobre el decreto de declaratoria de conmoción interior; y, (iv) que no especificase en su texto los motivos relacionados con la naturaleza del peligro, sin lo cual resultaría objetivamente imposible realizar una evaluación seria y sopesada por los órganos de control, tanto internos como internacionales, de la existencia e intensidad de la amenaza que invoca el Gobierno Nacional para prolongar en el tiempo un estado de anormalidad.

En este orden de ideas, no sería admisible un decreto de prórroga de un estado de excepción que se apoyase, simplemente, en "hechos notorios" o de "público conocimiento", tal y como, desde hace mucho tiempo, lo ha advertido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por medio de sus informes sobre Estados miembros de la OEA.

Aunado a lo anterior, los hechos que el Gobierno Nacional invoque en un decreto de prórroga deben guardar una conexidad material con las causas que justificaron la declaratoria del estado

23 Desde el año de 1974, en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile*, OEA/Ser.L/V/II. 34, doc. 21, del 25 de octubre de 1974, la CIDH ha venido criticado duramente la declaratoria de un estado de excepción apoyada en «hechos de público conocimiento».

de conmoción interior, y que encontró probadas por la Corte. Lo que de manera alguna puede hacer el Gobierno Nacional es invocar en el decreto de prórroga causas nuevas de alteración del orden público, que no fueron tenidas en cuenta y probadas en el decreto declarativo de la conmoción interior.

2. Presupuesto valorativo.

Una vez constatados por el juez constitucional los hechos invocados por el Gobierno Nacional para prorrogar un estado de conmoción interior, aquél debe proceder a adelantar un juicio de valor sobre los mismos para determinar si hubo arbitrariedad o error manifiesto por parte del Presidente, en cuanto a la persistencia de las causas de perturbación, con gravedad tal que sigan atentando de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

Cabe además señalar que, a semejanza de lo que sucede al momento de controlar judicialmente el decreto declaratorio del estado de conmoción interior, en el caso sub judice, el presupuesto valorativo también debe someterse a un control objetivo de constitucionalidad pues al control jurídico le interesa que la prórroga del estado de excepción se ajuste a la racionalidad propia de la juridicidad que la regula.

3. Juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias.

Finalmente, la Corte debe examinar la suficiencia de las medidas ordinarias de policía, pues debe verificarse si la adopción de un decreto legislativo prorrogando el estado de conmoción interior es *"un último recurso para defender al pueblo colombiano y a la organización institucional que él se ha dado, de la agresión implícita en la grave alteración del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana"*²⁴. Juicio en el que se debe establecer, si la valoración que hizo el Presidente sobre si los mecanismos ordinarios de mantenimiento y restablecimiento del orden público aun no bastan para conjurar la grave perturbación del orden público, y que por tal razón, es preciso prolongar la vigencia en el tiempo de una medidas excepcionales que fueron adoptadas y ejecutadas en virtud de una declaratoria de estado de conmoción interior es una decisión arbitraria o corresponde a un error manifiesto de apreciación.

Sin embargo, el juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía difiere de aquél que la Corte adelantó en relación con la declaratoria del estado de conmoción interior. En aquel entonces, esta Corporación consideró que *"Cuando se trata del decreto declaratorio del estado de conmoción interior, el análisis del juicio de suficiencia de las medidas ordinarias de policía debe ser global y no detallado pues de lo contrario se anularía el control que la Corte debe emprender posteriormente sobre cada uno de los decretos legislativos en desarrollo. Esto es así porque no se trata de verificar la exequibilidad de cada una de las medidas que se anuncien en el decreto declaratorio, sino de determinar, desde el ámbito de validez de ese decreto, si se puede inferir que la crisis no se supera con el solo ejercicio de las atribuciones ordinarias de policía"*. En contrapartida, en sede del control de constitucionalidad del decreto de prórroga tales juicios de constitucionalidad, sobre cada una de las medidas, ya han tenido ocurrencia, con lo cual el examen de la Corte se desplaza a examinar si dadas las medidas excepcionales adoptadas y ejecutadas persisten los hechos que justificaron la declaratoria del estado de excepción, y por ende siguen siendo insuficientes las atribuciones ordinarias de policía.

²⁴ Sent. C-802 de 2002

²⁵ Sent. C-802 de 2002

Entonces, una segunda particularidad que ofrece el juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias, consiste en que si después de realizada la prórroga, el Congreso de la República expide nuevas medidas de carácter permanente que sustituyan las adoptadas al amparo de la conmoción interior, y el Gobierno Nacional no dispone sobre las que no pueden seguir teniendo vigencia, tendrá la carga de probar la necesidad de prorrogarla, debido a que ya se cuenta con un mecanismo ordinario que puede ser suficiente para restablecer el orden público.

4. Conclusión.

El control de constitucionalidad que se realiza sobre el decreto de prórroga de un estado de conmoción interior, al igual que el declaratorio, es objetivo, y por ende le impone al juez constitucional verificar la existencia de tres presupuestos: un presupuesto fáctico, un presupuesto valorativo y un juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía.

Cabe aclarar que, aunque formalmente son los mismos que se adelantan al momento de controlar la constitucionalidad del decreto declaratorio del estado de excepción, las particularidades que presenta el de prórroga, sin duda, le impone unos matices y singularidades a los mismos.

C. CONTROLES DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL Y MATERIAL SOBRE EL DECRETO 2555 DE 2002

1. Juicio formal sobre el decreto 2555 de 2002.

La Corte examinará si con la adopción del decreto sub examine se acataron o no los requisitos formales exigidos por los artículos 213 y 214 constitucionales, en concordancia con la Ley Estatutaria 137 de 1994.

Examinando el Decreto 2555 de 2002 se observa que aparece firmado por el Presidente de la República y por todos los Ministros. El Ministro de Justicia y del Derecho lo suscribe además como encargado de las funciones del Despacho del Ministro del Interior; la Ministra de Desarrollo Económico lo firma como encargada de las funciones del despacho del Ministro del Medio Ambiente, el Ministro de Salud suscribe el decreto como encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social. De igual manera, la Viceministra de Relaciones Exteriores, el Viceministro de Educación Nacional y la Viceministra de Cultura suscriben el Decreto en calidad de encargados de sus correspondientes Despachos, y por lo tanto, en ejercicio de las atribuciones que le son propias a sus titulares.

De igual manera, constata la Corte que el decreto en mención se encuentra adecuada y suficientemente motivado, y que apareció publicado en el Diario Oficial, año CXXXVIII, núm. 44992.8, del día 8 de Noviembre de 2002.

Por otra parte, el decreto 2555 del 8 de Noviembre de 2002 fue adoptado durante la vigencia del estado de conmoción interior, el cual había sido declarado el día 8 de agosto de 2002, y asimismo dispuso como término de duración de la prórroga del estado de excepción el de noventa (90) días calendario, contados a partir del día 9 de Noviembre del año pasado.

En consecuencia, la Corte encuentra satisfechas las formalidades exigidas por la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994.

2. Análisis material sobre el decreto 2555 de 2002.

El decreto 2555 de 2002 del 8 de Noviembre de 2002 está integrado por una parte motiva, conformada por una decena de considerandos, y por una parte resolutive que cuenta con tan sólo dos artículos. En la parte motiva se alude a que, a pesar de las medidas excepcionales que han sido adoptadas, subsisten aún las causas de la alteración del orden público que atentan

contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior el día 8 de Agosto de 2002. Pasa entonces la Corte a analizar los presupuestos materiales de la prórroga del estado de conmoción interior.

2. 1. Presupuesto fáctico.

Al igual que sucede con el decreto declaratorio del estado de conmoción interior, aquel mediante el cual se prorroga el mismo, se caracteriza por referenciar unos hechos y realizar una valoración jurídica sobre los mismos.

En tal sentido, la Corte llevará a cabo una labor de sistematización de los hechos que aparecen referenciados en el texto del decreto 2555 de 2002 y a confrontarlos, seguidamente, con las pruebas que han sido aportadas y practicadas en el curso del presente proceso de constitucionalidad.

Así pues, en la parte motiva del decreto sub examine se referencian los siguientes hechos:

A) Ataques indiscriminados de grupos criminales contra los ciudadanos indefensos con violación de sus derechos humanos y de las reglas del Derecho Internacional Humanitario (considerando núm. 4).

B) Destrucción de pueblos indefensos y la comisión de delitos de lesa humanidad como masacres, desapariciones, secuestros y desplazamientos forzados (considerando núm. 4).

C) Los responsables de la alteración del orden público mantienen como fuente de financiación de sus organizaciones, recursos provenientes del narcotráfico, secuestro y extorsión, en conexión con grupos afines de otras regiones o países (considerando núm. 5).

D) Perpetración de actos terroristas contra la población civil y autoridades pública, por parte de grupos criminales y bandas armadas (considerando núm. 6).

E) Ataques contra la infraestructura de servicios esenciales (considerando núm. 7).

F) Actos de coacción, por parte de grupos armados, contra los mandatarios nacionales, locales y seccionales y sus familias (considerando núm. 8).

La simple confrontación de los hechos mencionados en el decreto de prórroga con aquellos que, luego de un detallado análisis, la Corte reagrupó en su sentencia C-802 del 2 de Octubre de 2002, arroja como resultado que, en esencia, se trata de los mismos, a pesar de que existen ligeras modificaciones semánticas, con excepción de aquel según el cual Colombia ha alcanzado la más alta cifra de criminalidad que en el planeta se registra. En efecto, en la mencionada providencia, esta Corporación estimó que la multitud de hechos a los que se refirió el Gobierno Nacional en el decreto 1837 del 8 de agosto de 2002, podían organizarse en cuatro, tres de los cuales resultaron probados, a saber:

" 1) Ataques cada día más frecuentes contra ciudadanos indefensos, violaciones a sus derechos humanos, violación a las reglas del Derecho Internacional Humanitario y comisión de delitos de lesa humanidad por parte de bandas armadas, financiadas mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión.

" 2) Actos de terrorismo y ataques terroristas a la infraestructura de servicios esenciales por parte de bandas armadas, financiadas mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión.

" 3) Actos de coacción a mandatarios locales y seccionales y a sus familias en todo el país, como legítimos representantes de la democracia regional por parte de bandas armadas, financiadas mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión".

De tal suerte que, el decreto de prórroga no contiene circunstancias novedosas sobre las cuales debiera entrar a pronunciarse la Corte. El examen se centrará, en consecuencia, en establecer si esos mismos hechos, cuyos efectos han persistido durante un determinado tiempo

(tres meses), se encuentran debidamente probados, vale decir, si subsisten o no, a pesar de las medidas excepcionales que han sido adoptadas y ejecutadas para conjurarlos.

1) Persistencia de ataques indiscriminados contra ciudadanos indefensos, violaciones a sus derechos humanos, violación a las reglas del Derecho Internacional Humanitario y comisión de delitos de lesa humanidad por parte de grupos criminales, financiadas mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión.

Un análisis del acopio probatorio arroja como resultado que durante la vigencia del estado de conmoción interior se presentaron los siguientes hechos de violencia:

Según los datos aportados por la Fiscalía General de la Nación, en el período comprendido entre el 11 de agosto y el 28 de Noviembre de 2002 se han presentado los siguientes delitos en el país: 64 ataques contra bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; 146 homicidios cometidos en persona protegida por el DIH; 190 desapariciones forzadas; 781 secuestros; 1 toma de rehenes; 151 casos de desplazamiento forzado; 1256 extorsiones y 424 casos de narcotráfico.

Por su parte, las estadísticas que manejan los organismos de seguridad del Estado, al respecto, son las siguientes:

DELITO	11 DE MAYO - 10 DE AGOSTO	11 DE AGOSTO - 10 DE NOVIEMBRE
ATAQUES A POBLACIÓN	9	4
SECUESTROS	985	745
HOMICIDIOS COMUNES	7347	6749
HOMICIDIOS COLECTIVOS	23 (121 Víctimas)	39 (149 Víctimas)
HOMICIDIO DE CONCEJALES	20	21
HOMICIDIO DE ALCALDES	3	1
SECUESTRO DE CONCEJALES	8	7
SECUESTRO DE ALCALDES	7	2

Adviértase, por tanto, que en no pocos casos el número de violaciones a los derechos humanos y a las reglas del DIH ha aumentado en Colombia durante la vigencia del estado de conmoción interior, en comparación con el mismo tiempo cuando no estaba vigente tal medida (vgr. Homicidios colectivos); en otros casos, (vgr. Secuestros y homicidios de autoridades locales) las cifras son muy semejantes. En contrapartida, algunos indicadores de violencia muestran una mejoría de la situación (vgr. Toma de poblaciones, secuestros y homicidios comunes).

En este orden de ideas, para la Corte resulta claro que se encuentra probada la subsistencia de estos hechos de violencia que alteran gravemente el orden público en Colombia.

2) Actos de terrorismo y ataques terroristas a la infraestructura de servicios esenciales por parte de bandas armadas.

Del examen de las pruebas que obran en el expediente se desprende que el número de ataques, por parte de los grupos armados, contra la infraestructura de servicios esenciales del país, así como los actos de terrorismo, disminuyeron durante la vigencia del estado de excepción, sin que hayan cesado por completo.

En efecto, según las estadísticas que maneja la Dirección Central de la Policía Judicial (DIJIN) y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la comisión de los mencionados actos ha disminuido, en las siguientes cantidades:

DELITO	11 DE MAYO 10 DE AGOSTO	-11 DE AGOSTO - 10 DE NOVIEMBRE
ATENTADOS TORRES DE ENERGÍA	112	47
TORRES DE COMUNIC. DERRIBADAS	10	6
ATENTADOS CONTRA PUENTES	18	17
ATAQUE A GASODUCTOS	3	3
ATAQUE A OLEODUCTOS	9	7
ACUEDUCTOS AVERIADOS	1	1
ACTOS TERRORISTAS	458	373

Como puede advertirse, los ataques contra la red de servicios públicos esenciales y la infraestructura vial del país, disminuyeron, ligeramente, durante los tres meses de vigencia del estado de conmoción interior, en especial, en relación con el derribamiento de torres de energía, sin que dicha clase de actos hayan dejado de presentarse por completo. Otro tanto puede decirse de los ataques terroristas.

En este orden de ideas, la Corte encuentra probado el hecho de que continúan presentándose actos de terrorismo y ataques contra la infraestructura de servicios públicos esenciales, por parte de bandas armadas.

3) Actos de coacción, por parte de grupos armados, a mandatarios locales y seccionales y a sus familias en todo el país.

De las pruebas remitidas por la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional se desprende que se siguen presentando actos de coacción de los grupos armados, especialmente de las FARC y las AUC sobre los funcionarios de la Rama Judicial, los Alcaldes, Concejales, Senadores y Representantes a la Cámara.

En efecto, entre el 11 de agosto y el 27 de Noviembre de 2002, han sido amenazados el Fiscal General de la Nación, 2 Magistrados, 5 jueces de la República, dos fiscales, 57 Alcaldes municipales, 4 Concejos municipales en pleno, 6 representantes a la Cámara y 6 senadores de la República.

Las anteriores cifras demuestran que una de las causas que justificó la declaratoria del estado de conmoción interior subsiste, que la autoridades judiciales y locales continúan ejerciendo sus cargos bajo la presión de los grupos armados, a pesar de las medidas que se han adoptado al respecto.

4) Conclusión.

Del examen de las pruebas se desprende que los hechos alegados por el Gobierno Nacional, para justificar la prórroga del estado de conmoción interior persisten. Se concluye además que no se invocaron causas de alteración del orden público ni hechos novedosos, razón por la cual es evidente que se está en presencia de una clara relación de conexidad material y directa entre éste y los fundamentos del decreto 1837 del 8 de Agosto de 2002. En efecto, versan sobre las mismas causas y hechos, describen una misma situación fáctica y comprenden unas valoraciones semejantes sobre la gravedad e inminencia de los mismos.

2. 2. Presupuesto valorativo.

La valoración realizada por el Presidente de la República sobre la persistencia de las causas de la alteración del orden público figura específicamente en el tercer considerando del decreto 2555 de 2002:

"Que a pesar de las medidas excepcionales adoptadas, subsisten las causas de grave alteración del orden público que atentan contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior..."

De las pruebas aportadas por las diversas autoridades públicas que tienen que ver con el manejo del orden público, se evidencia que los hechos que justificaron la adopción, el 8 de Agosto de 2002, del estado de conmoción interior subsisten y con tal gravedad que resulta indispensable continuar aplicando un conjunto de medidas excepcionales a fin de retornar a un estado de normalidad, sin que hubiere sido posible entonces declarar restablecido el orden público. Nótese que la disminución de la intensidad de los hechos ha sido escasa y que persisten hechos de gravedad tal como los homicidios colectivos, el homicidio y secuestro de concejales, el atentados contra puentes y oleoductos, entre otros.

En este orden de ideas, la Corte considera que el Presidente de la República ejerció su facultad constitucional de apreciar la persistencia y gravedad de unos hechos de violencia que siguen siendo una amenaza contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y decidió en consecuencia extender por noventa días más la vigencia de unas medidas excepcionales. No se trató por tanto, con base en los hechos que aparecieron probados y en las características que revisten los mismos, de una apreciación arbitraria de la realidad o de un error manifiesto.

2. 3. Suficiencia de las medidas ordinarias de policía

El juicio sobre las medidas ordinarias de policía conduce a que la Corte examine si, probados unos hechos que evidencian la subsistencia de una alteración grave e inminente del orden público, y tomando en consideración las medidas excepcionales que fueron adoptadas y ejecutadas durante noventa días para conjurarlos, hoy por hoy, resultarían suficientes las medidas ordinarias de policía para hacerle frente a la referida situación de anormalidad.

Del examen del acopio probatorio se desprende que, a pesar de la implementación de varios decretos legislativos, permanecen casi inalteradas las causas que justificaron la adopción del decreto 1837 de 2002.

Si bien se han hecho esfuerzos para regresar a un estado de normalidad en cuanto al orden público, han sido escasos los resultados obtenidos, por lo que, siendo la situación similar a la existente cuando se declaró la conmoción, siguen siendo insuficientes las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía para el restablecimiento de orden público, y por lo tanto necesaria la prolongación por otros noventa (90) días de las medidas excepcionales adoptadas por el Gobierno Nacional.

Se evidencia además, que durante el término inicial de la conmoción interior no se expidieron por parte del Congreso, leyes que pudieran ser consideradas como suficientes de manera sobrevenida para el restablecimiento del orden público.

En este orden de ideas, concurren suficientes elementos de juicio para que la Corte considere que en la adopción del decreto legislativo 2555 de 2002 no hubo una apreciación arbitraria ni un error manifiesto en la apreciación por el Gobierno Nacional sobre la insuficiencia de las medidas ordinarias de policía para continuar afrontando la grave situación de alteración del orden público que persiste, y por lo tanto era una medida necesaria para continuar atacando las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción.

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE el Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002 "por el cual se proroga el Estado de Conmoción Interior".

SEGUNDO. Por la Secretaría de esta Corporación remítanse copias de la totalidad del presente expediente al Contralor General de la República a fin de que verifique el cumplimiento de la finalidad de la creación, recaudo y destinación del impuesto al patrimonio establecido por decreto legislativo 1838 e incorporado al Presupuesto Nacional mediante decreto legislativo 1959 de 2002, en los términos de las sentencias C-876 y C- 947 de 2002.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNTETT,
Presidente

MARCO GERARDO MONROY CABRA,
Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERÍA,
Magistrado
(con salvamento de voto)

ALFREDO BELTRÁN SIERRA,
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA,
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO,
Magistrado

RODRIGO ESCOBARGIL,
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS,
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ,
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ,
Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-063/03

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corporación, me permito explicar las razones por la cual salvo el voto en todo lo que la mayoría de la Corte consideró exequible y que a mi juicio era completamente inconstitucional.

1. Lo primero que se debe poner en evidencia es que el gobierno envía información diversa al Congreso de la que envía a la Corte Constitucional, hecho que reviste gravedad por cuanto la verdad es una sola y no pueden existir dos verdades pues cuando hay dos verdades en realidad hay por lo menos una mentira; en la página 27 de la sentencia el informe del gobierno dice que la Procuraduría General de la Nación certificó que no había queja o investigaciones adelantadas por posibles abusos de funcionarios en el uso de las facultades de conmoción interior, en cambio, en el informe del gobierno ante el Congreso de la República en la página 29 aparece el informe de la Procuraduría General de la Nación en donde se relacionan una serie de quejas e investigaciones por abusos en el uso de las facultades de conmoción interior. Este ejemplo muestra como el gobierno informa al Congreso que la situación mejora y que se esta ganando la guerra y en cambio, a la Corte Constitucional le dice que la situación empeora y que es necesario mantener la conmoción; o es verdad lo que se le dice al Congreso y es mentira lo que se le dice a la Corte, o es verdad lo que se le dice a la Corte y es mentira lo que se le dice al Congreso y si es verdad lo que se le dice al Congreso la consecuencia es que se debe levantar la conmoción interior.

Tampoco concuerdan los datos estadísticos suministrados al Congreso y a la Corte Constitucional siendo preocupante como consta en la página 10 de la sentencia (informe de la Fiscalía General de la Nación) que por delitos tan graves y de lesa humanidad como es el desplazamiento forzado de la población civil no se haya expedido ni siquiera una orden de captura cuando ésta fue una de las causas de la conmoción, que se reitera como causa en este decreto.

2. No es posible mediante el decreto de prórroga introducir nuevas causas distintas de las iniciales, de tal manera que las facultades del gobierno se reducen a las de las causas que en su momento encontró justificadas la Corte Constitucional, sin que sea posible en la prórroga agregar nuevas causas y por esa vía obtener nuevas facultades; por el principio fundamental de que algo derivado no puede tener una naturaleza diversa de aquello de lo cual deriva.

3. Como quiera que se trata de la prórroga de un estado de excepción, la Corte debe comparar la situación que existía al momento de declararse la conmoción con la que existe en el momento en que se está juzgando la prórroga y comparar si las causas persisten o han disminuido y debe verificar también si los medios ordinarios de que ahora dispone el Estado son suficientes o no.

La razón de este deber de comparar la situación anterior y la de ahora, surge del propio artículo 213 de la Constitución Política que establece como requisito para declarar el estado de conmoción

la grave perturbación del orden público y la falta de poderes o atribuciones ordinarias del gobierno. En el caso concreto que nos ocupa de la prórroga: la alteración del orden público es igual a la del momento en que se decreto la conmoción o es mayor o es inferior; en las dos primeras hipótesis (si la situación se mantiene igual o se ha agravado), se demuestra que la conmoción es ineficaz y debe ser levantado el estado de excepción y en la tercera hipótesis si la situación ha mejorado (como se le ha informado al Congreso) la perturbación ha dejado de ser grave y en consecuencia también debe ser levantado el estado de excepción. Como después de decretada la conmoción el Congreso Nacional a dotado al gobierno de facultades ordinarias para hacerle frente a las causas de perturbación, como son entre otras, las nuevas leyes de extinción del dominio o las leyes contra el hurto de la gasolina, etc.; hoy en día se le puede hacer frente a la perturbación con las facultades ordinarias y en consecuencia la conmoción interior debe levantarse y a contrario sensu, no puede ser prorrogada.

En síntesis, podemos afirmar que si la perturbación es igual o superior a la que existía al momento en que se decretó la conmoción el estado de excepción es ineficaz y debe ser levantado; si la perturbación es menor ha desaparecido un requisito del artículo 213 de la Constitución Política y también debe ser levantada la conmoción; como el gobierno tiene ahora poderes ordinarios otorgados por nuevas leyes que le permiten enfrentar las causas de la perturbación, el estado de excepción debe ser levantado pues falta uno de los tres requisitos que establece el artículo 213 de la Constitución para que pueda decretarse o mantenerse el estado de excepción.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA, Magistrado

**SENTENCIA C-122/03
(febrero 18)**

**DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-
Requisito formal**

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Delimitación

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Concepto

Las zonas de rehabilitación y consolidación son áreas geográficas afectadas por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulta necesaria la aplicación de una o más medidas excepcionales.

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Delimitación mediante decreto legislativo para someter a control constitucional

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Facultades del Presidente

GOBIERNO-Autorización para establecer limitaciones de derechos

CONMOCION INTERIOR-Declaración supone verdadera ocurrencia de un supuesto de hecho

ZONAS DE REHABILITACION-Implicaciones de la delimitación

CORTE CONSTITUCIONAL-Examen parte normativa del decreto

FACULTADES EXCEPCIONALES-Requisitos para su uso

Durante la conmoción interior, las facultades excepcionales no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción, sino únicamente cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación y motivación de incompatibilidad. Estos principios, definidos por el mismo legislador estatutario, señalan que: i) cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos (principio de finalidad); ii) deben ser expresas y claras las razones por las cuales las medidas adoptadas son necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente (principio de necesidad); iii) que los decretos legislativos que suspendan leyes deben expresar las razones por las cuales son

incompatibles con el estado de conmoción interior (principio de motivación de incompatibilidad); iv) que las medidas expedidas durante los estados de conmoción interior deben guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar (principio de proporcionalidad); y, v) que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (principio de no discriminación). A estos principios legales deben añadirse los de subsidiariedad y el conexas, que emanan directamente de la Carta y han sido acogidos por la jurisprudencia.

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-

Justificación del Gobierno para su delimitación

ZONAS ESPECIALES DE REHABILITACION-Definición

Las Zonas especiales de rehabilitación son «áreas geográficas afectadas por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulta necesaria la aplicación de una o más medidas excepcionales».

ZONAS DE REHABILITACION-Medidas excepcionales

Pueden consistir en: 1) Designar un comandante militar bajo cuyo control quedan todos los efectivos de la Fuerza Pública. 2) La restricción de la libertad de circulación y residencia mediante la adopción de medidas como el toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito, circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados, informaciones sobre desplazamientos en la zona, revisión de cargas transportadas y restricción al tránsito y permanencia de extranjeros. 3) Restricción al derecho de propiedad mediante la autorización para la utilización de bienes o servicios particulares. Este es el contenido de las medidas excepcionales y adicionales que se pueden adoptar dentro de las zonas de rehabilitación que, como puede verse, sólo afectan las libertades de circulación y residencia y el derecho a la propiedad.

GOBIERNO-Circunstancias especiales de alteración del orden público no se detallan en el Decreto de delimitación de zonas

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Supuesto fáctico

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Justificación de la medida

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Cumplimiento de principios

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-No determinación expresa de medidas excepcionales no es inconstitucional

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Condicionamiento de las medidas excepcionales en aras de protección de derechos fundamentales

PRINCIPIO DE CONEXIDAD-Requisitos

PRINCIPIO DE FINALIDAD-Alcance

PRINCIPIO DE FINALIDAD-Razón de ser de las medidas excepcionales

**PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Concepto/
PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Alcance**

La proporcionalidad ha sido definida como «la justa medida que debe existir entre los distintos instrumentos que se dicten para contrarrestar el orden perturbado y las situaciones o circunstancias de crisis que se pretende conjurar. De donde puede deducirse que la proporcionalidad «es la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos». El principio de proporcionalidad exige que que las medidas expedidas durante los estados de conmoción interior «guarden proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar» (Ley 137 de 1994, artículo 13) y constituye uno de los aspectos reglados del ejercicio de la atribuciones reconocidas al ejecutivo durante la conmoción interior.

PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACION-Naturaleza

Exige el principio de no discriminación que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no entrañen diferencia de trato alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD-Alcance

La utilización de las facultades excepcionales se supedita a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para resolver la situación de grave alteración del orden público.

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Medidas excepcionales no transgreden Convención Americana de Derechos humanos

ESTADOS DE EXCEPCION-Medidas excepcionales no pueden ser utilizadas siempre que se declare el Estado, sino únicamente cuando se cumplan los principios

Referencia: expediente R.E.-129

Revisión oficiosa del Decreto 2929 de 2002 «Por el cual se delimitan unas zonas definidas en el Decreto 2002 de 2002»

Magistrado ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 214 numeral 6o. de la Constitución Política de Colombia, el Gobierno Nacional, por conducto del Secretario General de la Presidencia de la República, remitió a esta Corporación el mismo día de su expedición, copia del Decreto Legislativo N° 2929 de 2002 para efectos de su revisión constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 7° de la Carta Fundamental.

Avocado el conocimiento por el Magistrado Sustanciador, éste ordenó mediante providencia de diez (10) de diciembre de dos mil dos (2002) oficiar al Secretario General de la Presidencia de la República, a fin de que, en trámite con las dependencias gubernamentales pertinentes y

dentro de los tres (3) días siguientes a la comunicación de esa providencia, remitiera a esta Corporación los sustentos probatorios y demás elementos que justificaron las motivaciones y la expedición del Decreto 2929 de 2002 «Por el cual se delimitan unas zonas definidas en el Decreto 2002 de 2002». Posteriormente, mediante auto del doce (12) de diciembre de 2002, el magistrado sustanciador solicitó al secretario General de la Presidencia de la República que, en trámite con las dependencias gubernamentales pertinentes, remitiera a esta Corporación los sustentos probatorios que demostraran cuál ha sido el accionar de los grupos u organizaciones criminales en los territorios comprendidos dentro de las zonas de rehabilitación y consolidación que por el Decreto 2929 de 2002 se delimitaron.

Así mismo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56 del Acuerdo 05 de 1992, en el mismo auto se ordenó que una vez vencido el término anterior el proceso fuese fijado en lista de la Secretaría General por el término de cinco (5) días, con el fin de permitir a los ciudadanos defender o impugnar el Decreto 2929 de 2002 en los términos del artículo 37 del Decreto 2067 de 1991. De igual manera, en dicho auto se ordenó simultáneamente comunicar la iniciación del proceso a la Fiscalía General de la Nación, y a las gobernaciones de los departamentos de Bolívar, Sucre y Arauca, para que, si lo estimaran conveniente, participaran en el debate jurídico que por este juicio se propicia.

Vencido el período probatorio respectivo, se ordenó dar traslado del expediente al Procurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor dentro del término legal correspondiente.

Agotados los trámites respectivos, procede la Corte a examinar la constitucionalidad del decreto sometido a su revisión.

II. TEXTO DEL DECRETO

El texto del Decreto 2929 de 3 de diciembre de 2002, tal como aparece en el Diario Oficial N° 45.020 es el siguiente:

«DECRETO 2929

«de 3 de diciembre de 2002

«por el cual se delimitan unas zonas definidas en el Decreto 2002 de 2002.

«El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en los Decretos 1837 y 2555 de 2002, y

«CONSIDERANDO:

«Que el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, el cual fue prorrogado por 90 días más por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2555 de 2002;

«Que el Gobierno Nacional por medio del Decreto 2002 de 2002 adoptó una serie de medidas para el control del orden público y definió las Zonas de Rehabilitación y Consolidación;

«Que el artículo 11 del Decreto 2002 de 2002, declarado exequible por la Corte Constitucional, definió como Zona de Rehabilitación y Consolidación aquella área geográfica afectada por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulte necesaria la aplicación de una o más medidas excepcionales, sin perjuicio de la aplicación de las demás dictadas en conmoción interior;

«Que existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales, de manera que se hace necesario delimitarlas en Zonas de Rehabilitación y Consolidación, con el fin de aplicarles medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos,

«DECRETA:

«Artículo 1°. Delimitase como Zona de Rehabilitación y Consolidación el área geográfica que incorpora los municipios de: Mahates, María La Baja, Calamar, El Guamo, San Juan de Nepomuceno, San Jacinto, Carmen de Bolívar, Córdoba, Zambrano y Arroyohondo, en el departamento de Bolívar y los municipios de San Onofre, Colosó, Chalán, Ovejas, Tolú Viejo, Sincé, Galeras, El Roble, San Pedro, Corozal, Sincelejo, San Juan de Betulia, Los Palmitos, Morroa, Buenavista y San Benito Abad, en el departamento de Sucre.

«Artículo 2°. Delimitase como Zona de Rehabilitación y Consolidación el área geográfica que incorpora los municipios de Arauca, Arauquita y Saravena, ubicados en el departamento de Arauca.

«Artículo 3°. El Presidente de la República designará un Comandante Militar para las Zonas aquí delimitadas, quienes asumirán el control operacional, conforme lo dispone el artículo 13 del Decreto 2002 de 2002.

«Artículo 4°. Cuando en una Zona de Rehabilitación y Consolidación concurren dos o más municipios ubicados en diferentes departamentos, la adopción de las medidas adoptadas en este decreto y en el Decreto 2002 de 2002, será de competencia de los Gobernadores de estas Entidades territoriales de consuno.

«Artículo 5°. La Policía Nacional hará presencia permanente en los municipios integrantes de las Zonas delimitadas por el presente decreto.

«Artículo 6°. Los Ministerios de Educación Nacional, Salud y de Trabajo y Seguridad Social, presentarán planes y proyectos que conlleven a la rehabilitación de las Zonas en sus respectivas áreas.

«Artículo 7°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

«Publíquese, comuníquese y cúmplase.

«Dado en Bogotá, D. C., a 3 de diciembre de 2002.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ»

(SIGUE LA FIRMA DE TODOS LOS MINISTROS)

III. PRUEBAS RECIBIDAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Mediante Oficio de 16 de diciembre de 2002, el Secretario General de la Presidencia de la República, Alberto Velásquez Echeverri, hizo llegar a la Corte Constitucional el siguiente material probatorio:

1. Oficio N° 11414 MDDHH del 13 de diciembre de 2002, suscrito por el viceministro de Defensa Nacional, mediante el cual remite fotocopia del Oficio N° 25040 CGFM-EMC 375 del mismo mes y año y sus anexos, suscrito por el Comandante General de las Fuerzas Militares, en el que se informan las cifras sobre las acciones criminales y terroristas ocurridas en las zonas de rehabilitación y consolidación.

2. Oficio N° 0-54442 del 13 de diciembre de 2002, suscrito por el Director General Jurídico del Ministerio del Interior, por medio del cual adjunta la información enviada por el Director General de Orden Público y Convivencia Ciudadana, e Coordinador del Grupo de Políticas y Prevención (e) de la Dirección General para los Derechos Humanos.

3. Oficio N° 09685 del 13 de diciembre de 2002, suscrito por el Director Nacional de Fiscalías de la Fiscalía General de la Nación, mediante el cual remite cuadro estadístico que refleja el número de investigaciones iniciadas por ese ente a través de sus delegados, en las Direcciones Seccionales de Fiscalía de Cartagena, Cúcuta y Sincelejo, correspondientes a territorios comprendidos por las zonas de consolidación y rehabilitación.

4. Copia del Oficio N° CGFM-CDO-375 del 9 de octubre de 2002, suscrito por el Comandante General de las Fuerzas Militares sobre la justificación de las zonas de consolidación y rehabilitación.

Posteriormente, mediante oficio del 16 de enero de 2003, el Secretario General de la Presidencia de la República remitió los oficios *CGFM-EMC-D2-CIC-252* del 16 de diciembre de 2002, suscrito también por el Comandante General de las Fuerzas Militares, que contiene cuadros estadísticos sobre actividades delictivas llevadas a cabo durante 2002 por diferentes grupos delictivos en jurisdicción de las zonas de rehabilitación y consolidación y el oficio DNF 09782 del 19 de diciembre de 2002, suscrito por el director Nacional de Fiscalías que complementa el anterior del mismo funcionario, a que arriba se hizo referencia.

IV. INTERVENCIONES.

1. Intervención de la Fiscalía General de la Nación.

Intervino dentro del proceso el señor Fiscal General de la Nación, Luis Camilo Osorio Isaza, quien defendió la exequibilidad del Decreto 2929 de 2002.

La Fiscalía pone de presente que las zonas de rehabilitación ya fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-1024 de 2002. Agrega que el contenido normativo de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto 2929 de 2002 en nada contradice la Constitución Política, «pues en ellos se desarrollan los mandatos establecidos por el constituyente para la preservación del orden público en cabeza del ejecutivo».

Por último el señor Fiscal manifiesta su complacencia por la finalidad perseguida por el artículo 6° del Decreto 2929 de 2002, «pues en ella se plasman con gran acierto políticas de rehabilitación social para las zonas especiales de orden público, lo cual es acorde con los fines esenciales del estado social de derecho».

2. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

Actuando como director de la Comisión Colombiana de Juristas, intervino dentro del proceso el ciudadano Gustavo Gallón Giraldo, para quien el Decreto 2929 de 2002 no se ajusta a la Constitución Política. En sustento de su posición afirma que, como lo expuso en intervenciones anteriores ante esta Corporación, llevadas a cabo dentro del proceso seguido para examinar la constitucionalidad de los Decretos 1837 de 2002 y 2555 del mismo año, la opinión de la organización que representa es que el estado de conmoción interior es inconstitucional.

En relación concreta con las zonas de rehabilitación y consolidación, el interviniente manifiesta que en su opinión «en vez de ayudar a superar la innegable crisis de orden público y de derechos humanos que existe en el país, lo que hacen es contribuir a su agravamiento». A su manera de ver, «lo que se requiere para superar la crisis es una política integral de derechos humanos, que es todo lo contrario de la militarización impuesta a través de la creación de las «zonas de rehabilitación y consolidación».

Expuestas estas posiciones, el interviniente pasa a explicar las razones por las cuales estima que la delimitación de las referidas zonas no se ajusta a la Constitución. A su parecer, la delimitación de estas áreas no cumple adecuadamente con los principios de necesidad y proporcionalidad y la limitación de derechos que conlleva no se encuentra debidamente

motivada. En efecto, sostiene, no se hace referencia en el Decreto a los supuestos fácticos que demuestran que esas zonas se encuentran especialmente convulsionadas, con lo cual, de contera, se desconoce el principio de necesidad.

Afirma que la información de que dispone la Comisión Colombiana de Juristas¹ muestra que si bien la situación en las áreas geográficas cobijadas por el Decreto 2929 de 2002 es muy grave, existen otras zonas del país en donde la alteración del orden público es de mayor gravedad, como el Departamento del Chocó, el de Antioquia o el de Casanare. De esta manera, dice la intervención, no existe claridad en las razones que llevaron al Gobierno a delimitar esas zonas como de rehabilitación y consolidación. Tales razones, continua, quizá sean las expuestas por algunos medios de comunicación, y consistan en proteger el Oleoducto Caño-Limón-Coveñas.

A juicio del director de la Comisión Colombiana de Juristas, de lo anterior se desprende el incumplimiento del principio de proporcionalidad, porque no resulta razonable que se adopten medidas más restrictivas en lugares donde la situación no es la más grave, o no es claro que lo sea.

Concluye la intervención solicitando que, en virtud de la inconstitucionalidad del Decreto, la Corte no sólo haga esta declaración sino que, adicionalmente, ordene la suspensión de todos los efectos de la declaratoria de las zonas de rehabilitación y consolidación, contemplados en los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Dentro de la oportunidad legal prevista, el señor Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 1° a 5° del Decreto Legislativo 2929 de 2002 y la exequibilidad condicionada del artículo 6° del mismo Decreto.

Para el Ministerio Público, el Decreto 2929 de 2002 cumple con todos los requisitos de forma exigidos para este tipo de decretos, en cuanto fue expedido dentro del término de vigencia de la prórroga del estado de conmoción interior declarada mediante el Decreto legislativo 2555 de 2002, contienen la firma de todos los ministros, el título y los considerados explican los motivos por los cuales se delimitan las zonas de rehabilitación y consolidación y temáticamente su contenido tiene relación directa y específica con la situación que motivó la declaración del estado de conmoción interior y su prórroga.

En cuanto a la constitucionalidad material del Decreto objeto de este proceso, primeramente el señor procurador indica que la decisión de la Corte en torno a su constitucionalidad debe ajustarse a lo que ella misma decida en torno de la exequibilidad del Decreto 2555 de 2002, pronunciamiento no emitido para la fecha del concepto fiscal.

Seguidamente el jefe del ministerio público indica que a su juicio «el gobierno Nacional procedió según el orden jurídico vigente, especialmente con lo señalado por la Corte Constitucional en relación con la definición y delimitación de zonas de rehabilitación consolidación, al delimitar expresamente como tales, mediante los artículos 1° y 2° del Decreto Legislativo 2929 de 2002, las dos áreas geográficas, una conformada por diez municipios del departamento de Bolívar y diez y seis de Sucre, y tres del departamento de Arauca, respectivamente.»

En relación con la afirmación contenida en los considerandos del Decreto 2929 de 2002, según la cual las zonas que se delimitan están especialmente convulsionadas por el accionar

¹ Esta información viene anexa a la intervención y cita como fuentes documentos emanados del DANE, del CINEP, de la Policía Nacional y de los periódicos El Colombiano, El Tiempo y El Espectador.

de organizaciones criminales y, en tal virtud, requieren la aplicación inmediata de medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público, la vista fiscal manifiesta que «tanto en el extenso acervo probatorio allegado por el Gobierno Nacional al expediente como por los acontecimientos tan difíciles de orden público que soportan las zonas delimitadas, especialmente desde el mes de septiembre del año anterior hasta el momento de presentación del presente concepto fiscal, es un hecho notorio que las zonas definidas por el gobierno Nacional como de rehabilitación y consolidación se encuentran sumergidas en unas condiciones de grave perturbación del orden público que atentan contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado y la convivencia ciudadana, las que no han podido ser conjuradas mediante las atribuciones ordinarias policivas.»

Después de hacer un somero examen de las pruebas adosadas por el Gobierno al expediente, concluye que «las zonas delimitadas en los artículos 1° y 2° del Decreto 2929 de 2002 se ajustan al orden constitucional vigente». Agrega que «su delimitación resulta razonable, en cuanto a su necesidad y proporción, ya que es precisamente de esta manera como claramente se pueden aplicar las medidas excepcionales de control del orden público que las regiones establecidas requieren...»

Prosigue entonces el concepto fiscal refiriéndose a los demás artículos del Decreto. En cuanto al 3°, que prescribe que el Presidente de la República designará un comandante militar para las zonas delimitadas en los artículos 1° y 2°, bajo cuyo control operacional quedarán todos los efectivos de la fuerza pública que se encuentren en el área respectiva, el señor procurador señala que el artículo 13 del Decreto 2002 de 2002 tenía idéntico alcance normativo y fue declarado exequible por esta Corporación mediante Sentencia C-1024 de 2002, por ceñirse a las funciones presidenciales de dirigir la fuerza pública como comandante supremo, según el tenor de los numerales 3° y 4° del artículo 189 de la Constitución. En tal virtud solicita a la Corte declarar la exequibilidad del referido artículo 3° del Decreto 2929 de 2002.

En relación con el artículo 4°, que establece el mecanismo general de adopción de medidas especiales en las zonas de rehabilitación y consolidación, indicando que habrá una competencia compartida o de consuno en cabeza de los gobernadores de los departamentos involucrados, cuando se trate de adoptar tales medidas en zonas conformadas por municipios pertenecientes a más de un departamento, el concepto del Ministerio Público señala que dicha disposición se ajusta a la Carta, por cuanto «las gobernaciones, como entidades territoriales, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses ... lo cual se traduce en el derecho a gobernarse por autoridades propias.» Agrega que el artículo 4° permite «llenar el vacío dejado por el retiro del ordenamiento jurídico del artículo 24 del Decreto 2002 de 2002, mediante la sentencia C-1024 de 2002, que radicaba la adopción de las decisiones de competencia de los gobernadores asignadas en el referido decreto en cabeza del Ministro del Interior, cuando se presentara concurrencia de jurisdicción territorial de dos o más departamentos en la composición municipal de las zonas de rehabilitación o consolidación.»

En torno del artículo 5° del Decreto 2929 de 2002, referente a la presencia permanente de la Policía Nacional en las zonas de rehabilitación y consolidación, la vista fiscal estima que dicho artículo resulta ajustado a las normas superiores, dado que el fin primordial de la Policía Nacional es «el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz», según el tenor del artículo 218 de la Constitución. En este punto, el señor Procurador pone de presente la importancia de la medida, si se tiene en cuenta que actualmente «en 157 municipios del país no hay presencia de la Policía Nacional por las dificultades de orden público a que se han visto

sometidos» y que algunos de los municipios de las zonas delimitadas en el Decreto sufrieron de esta carencia desde 1996.

Finalmente, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 6° del Decreto 2929 de 2002, que ordena a los Ministerios de Educación Nacional, Salud y de Trabajo y Seguridad Social, presentar planes y proyectos que conlleven a la rehabilitación de las zonas de rehabilitación y consolidación. Al juicio fiscal, «teniendo en cuenta que el decreto legislativo 2929 dejará de regir tan pronto se declare restablecido el orden público... y que la finalidad del artículo 6° está íntimamente ligada con la intención del estado de conmoción interior en cuanto al restablecimiento del orden público, en donde las acciones sociales son fundamentales para impedir la extensión de los efectos de su perturbación y de su pernicioso retroalimentación, debe darse cumplimiento efectivo a tal mandato de inversión social lo más pronto posible y dentro del término de vigencia del Decreto 2929 de 2002, presentando los Ministerios de Educación Nacional, Salud y de Trabajo y Seguridad social los planes y proyectos que en verdad conlleven a la rehabilitación y consolidación de las zonas delimitadas en los artículos 1° y 2°». Bajo el respetivo condicionamiento, el Procurador entiende que la disposición se ajusta a la Constitución.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 numeral 7o. de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 214 numeral 6o. del mismo Estatuto Superior, corresponde a la Corte Constitucional decidir sobre la constitucionalidad del Decreto N° 2929 de 3 de diciembre de 2002, «por el cual se delimitan unas zonas definidas e el Decreto 2002 de 2002», por ser éste de carácter legislativo, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1837 de 2002, por medio del cual se declaró el Estado de conmoción interior en todo el territorio nacional.

B. Examen de los requisitos formales.

2. El Decreto N° 2929 de 3 de diciembre de 2002 «por el cual se delimitan unas zonas definidas e el Decreto 2002 de 2002» cumple con los requisitos de forma previstos en los artículos 213 y 214 de la Carta Política, por las siguientes razones:

* El Decreto legislativo materia de revisión constitucional lleva la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 214 numeral 1° de la Constitución Política.

* El mencionado Decreto fue expedido con fundamento en el Decreto N°. 1837 del 11 de agosto de 2002, por el cual se declaró la conmoción interior en todo el territorio nacional, Decreto que fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-802 de 2002², y posteriormente prorrogado mediante Decreto 2555 de 2002, igualmente declarado exequible mediante Sentencia C- 063 de 2003.

* El Decreto que se revisa fue remitido a la Corte Constitucional el mismo día de su expedición por el Secretario General de la Presidencia de la República, y recibido también el mismo día en la Secretaría de la Corte Constitucional, según lo dispuesto por el numeral 6° del artículo 214 de la Constitución Política.

* El Decreto N° 2929 de 2002 se encuentra motivado y fundamentado, en los términos del artículo 214 de la Constitución Política.

² M.P Jaime Córdoba Triviño

* El Decreto bajo examen se expidió durante el término de conmoción interior decretada mediante el Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002.

En virtud de lo anterior, encuentra esta Corporación que el Decreto 2929 de 2002 cumple con los requisitos y presupuestos constitucionales de orden formal exigidos para este tipo de decretos legislativos, es decir, no adolece de vicios de procedimiento en su expedición que afecten su validez.

C. Examen material del Decreto 2929 de 2002

C.1 Facultades del Ejecutivo para crear zonas de consolidación y rehabilitación durante el Estado de conmoción interior. Alcance del control de constitucionalidad en el presente caso.

3. Previamente al examen material del Decreto 2929 de 2002 debe la Corte indicar que en la presente ocasión el examen de constitucionalidad que debe llevar acabo se hará dentro del contexto normativo al cual pertenece el Decreto bajo examen, es decir, teniendo en cuenta que fue expedido en desarrollo concreto del Decreto 2002 de 2002, cuyos artículos 11 y siguientes definen el concepto de zonas de rehabilitación y consolidación y las medidas que pueden adoptarse dentro de ellas para lograr el restablecimiento del orden público o impedir la extensión de los efectos de la conmoción, y también en desarrollo del Decreto 1837 del mismo año, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró la conmoción interior en todo el territorio de la República. No será entonces un examen aislado de sus normas, sino contextualizado en este conjunto normativo, para verificar su conformidad con la Carta y con la Ley 137 de 1994, estatutaria sobre estados de excepción.

El artículo 12 del Decreto legislativo 2002 de 2002 disponía que, durante el estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 1837 de 2002, existirían unas zonas de rehabilitación y consolidación que serían delimitadas por el Presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones para la conservación y restablecimiento del orden público en todo el territorio nacional. Según lo dispone el artículo 11 del mismo Decreto 2002 de 2002 declarado exequible por esta Corporación, las zonas de rehabilitación y consolidación son áreas geográficas afectadas por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulta necesaria la aplicación de una o más medidas excepcionales.

En la Sentencia C- 1024 de 2002³ la Corte consideró que el artículo 12 era inconstitucional, pues en él se definía la existencia de las zonas de rehabilitación y consolidación pero las mismas no se determinaban geográficamente.⁴ Siendo que en ellas operarían restricciones de los derechos fundamentales adicionales a que rigen para la generalidad del territorio nacional durante la conmoción interior, la Corporación estimó que era necesario que tal delimitación fuera hecha en cada caso mediante decreto legislativo, proferido por el presidente de la República con la firma de todos sus ministros, pues de otra forma el establecimiento de dichas zonas quedaría ajeno al control constitucional.

Es decir, la Corte no consideró que la creación de zonas de rehabilitación y consolidación fuera inconstitucional. Lo que estimó inexecutable fue la posibilidad de que el Presidente las

³ M.P Alfredo Beltrán Sierra

⁴ Esta decisión se produjo con el salvamento de voto de los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra , Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda y Álvaro Tafur Gálvis

delimitara en ejercicio de sus atribuciones de mantener el orden público, mediante la expedición de decretos que no fueran de rango legislativo y, en cuanto tales, sujetos al control de constitucionalidad por parte de esta Corporación. En este sentido, en la mencionada Sentencia C-1024 de 2002, al estudiar la constitucionalidad de los artículos 11 y 12 del Decreto 2002 de 2002 se dijo lo siguiente:

«...las zonas de rehabilitación y consolidación en cuanto fijan el ámbito espacial de aplicación de normas de excepción para la limitación adicional de derechos fundamentales, necesariamente deben ser objeto de delimitación en un decreto legislativo, dictado por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros. Es claro que ello ha de ser así, pues la definición sobre en cuáles municipios del territorio nacional que formarían una zona de rehabilitación y consolidación entrarían a operar restricciones adicionales a los derechos fundamentales, no puede adoptarse por un decreto ejecutivo o por otro acto administrativo, sino por una norma que tenga la categoría de ley material, es decir, por un decreto legislativo.

«En caso contrario, el establecimiento de zonas especiales para limitar adicionalmente los derechos fundamentales quedaría fuera del control constitucional con violación manifiesta de lo dispuesto en los artículos 213 y 214 de la Carta Política. Además, se dificultaría en alto grado el seguimiento que la comunidad internacional ha de realizar sobre las medidas excepcionales restrictivas de las libertades públicas, conforme a lo dispuesto por el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

«La Corte encuentra constitucional la posibilidad de restringir en las zonas de rehabilitación los derechos fundamentales señalados. En consecuencia, en principio los decretos legislativos que se dicten para delimitar su área geográfica pueden hacer tales restricciones. Sin embargo, en cada caso, el Gobierno Nacional deberá cumplir los requisitos señalados en la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, tanto formales como de fondo.

«Corolario obligado de lo anteriormente expuesto, es entonces que el artículo 12 del decreto objeto de revisión, en cuanto atribuye al Presidente de la República la facultad de delimitar las zonas de rehabilitación y consolidación a que se ha hecho mención, es contrario a la Carta Política y así se declarará por la Corte.

«...

Como puede observarse el artículo 11 del decreto objeto de control constitucional define las zonas de rehabilitación y consolidación como áreas geográficas afectadas por acciones de grupos criminales en donde para garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, sea necesaria la aplicación de medidas excepcionales, «sin perjuicio de la aplicación de las demás medidas dictadas con base en la conmoción interior».

La finalidad señalada en esa norma no se opone a la Constitución. En efecto, el Presidente de la República, en ejercicio de sus funciones tiene la alta misión constitucional de conservar y restablecer el orden público en todo el territorio nacional, así como garantizar a los habitantes del mismo la estabilidad de las instituciones y la protección debida por las autoridades, para que sean realidad los fines esenciales del Estado señalados en la Carta Política, razón esta por la cual el artículo 11 del decreto referido resulta ajustado a la Constitución.

4. Así pues, está definido por esta Corporación que el Presidente tiene durante el estado de conmoción interior facultades para crear mediante decreto legislativo zonas especiales de

consolidación y rehabilitación, como lo hace en el Decreto 2929 de 2002 que ahora se examina. De esta manera, este último cumple con lo dispuesto por la misma Corte respecto de la forma jurídica mediante la cual deben crearse las referidas zonas especiales en la presente situación de alteración del orden público interno.

Ahora bien, toda vez que, como se dijo, la creación de las referidas zonas llevada a cabo en desarrollo específico del Decreto 2002 de 2002 autoriza al Gobierno para establecer en ellas las limitaciones especiales de derechos que en tal Decreto se señalan, resulta necesario que esta Corporación examine si en la parte de consideraciones del Decreto 2929 está debidamente motivada la necesidad de delimitar tales zonas y, adicionalmente, si esta motivación es real, es decir, si se sustenta en hechos efectivamente acaecidos y conexos con la situación que dio origen a la perturbación del orden público, es decir si el supuesto fáctico es verdadero, para lo cual debe hacer un ejercicio de apreciación probatoria. Debe además verificar la Corte que en la valoración de los hechos que dan lugar a la delimitación de zonas de rehabilitación, no se incurra en un error manifiesto.

Al estudiar la constitucionalidad del Decreto 1837 de 2002 dijo la Corte en la Sentencia C-802 de 2002⁵, que la declaración de conmoción interior no sólo supone la verdadera ocurrencia de un supuesto de hecho que consiste en la alteración del orden, sino que dicha alteración debe ser grave, de manera tal que implique un atentado inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. La apreciación de la gravedad de esta alteración supone un ejercicio valorativo que corresponde hacer al Presidente, que *«Si bien se trata de un presupuesto valorativo, ello no impide que tal valoración sea objetivable, esto es, que ella sea susceptible de determinar como arbitraria o como fruto de un error manifiesto»*.

De similar manera, la delimitación de zonas de rehabilitación implica no sólo un supuesto fáctico, sino la valoración de la gravedad del mismo. Tal gravedad debe ser tal que exija la utilización de una o más de las medidas previstas anticipadamente en el Decreto 2002 de 2002. Esa valoración, que incumbe al Presidente de la República, como en el caso anterior debe ser objetiva, es decir ajena a errores manifiestos o arbitraria.

Verificado lo anterior, la Corte debe también examinar el articulado de la parte normativa del Decreto, para establecer que cada una de las disposiciones resulte conforme con la Carta, con la ley estatutaria de estados de excepción y con los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional. Debe constatar especialmente que no se afecten los derechos intangibles mencionados por el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁶, ni se suspenda o afecte en su núcleo esencial ningún derecho fundamental⁷⁷ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley 137

⁵ (M.P. Jaime Córdoba Triviño),

⁶ De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles y el derecho al habeas corpus. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

de 1994, estatutaria sobre los estados de excepción, las limitaciones a los derechos durante éstos «no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.»

Además, de conformidad con lo indicado por el artículo 9º de la Ley 137 de 1994, el examen de constitucionalidad debe tener en cuenta que, durante la conmoción interior, las facultades excepcionales no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción, sino únicamente cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación y motivación de incompatibilidad. Estos principios, definidos por el mismo legislador estatutario, señalan que: i) cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos (principio de finalidad); ii) deben ser expresas y claras las razones por las cuales las medidas adoptadas son necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente (principio de necesidad); iii) que los decretos legislativos que suspendan leyes deben expresar las razones por las cuales son incompatibles con el estado de conmoción interior (principio de motivación de incompatibilidad); iv) que las medidas expedidas durante los estados de conmoción interior deben guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar (principio de proporcionalidad); y, v) que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (principio de no discriminación).

A estos principios legales deben añadirse los de subsidiariedad y el conexidad, que emanan directamente de la Carta y han sido acogidos por la jurisprudencia⁸; según el primero, la utilización de las facultades excepcionales se supedita a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para resolver la situación de grave alteración del orden público. Según el segundo, debe existir una relación material entre las causas invocadas por el Gobierno al declarar la conmoción interior y los motivos esgrimidos por él posteriormente en los decretos legislativos subsiguientes.

Sin embargo, debe aclarar la Corte que las medidas que en virtud de la creación de las zonas de consolidación rehabilitación puede adoptar el Gobierno Nacional, señaladas en los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002, en sí mismas no serán objeto de examen de constitucionalidad en la presente oportunidad, pues este estudio ya se hizo al momento de ejercer el control automático sobre este último Decreto. En tal virtud, si la Corte encontrare que la delimitación de las zonas de rehabilitación que mediante el Decreto 2929 de 2002 se llevó a cabo resulta conforme con la Constitución, la Ley 137 de 1994 estatutaria de estados de excepción, y las normas de Derecho internacional que rigen la materia, consecuentemente el

¹ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley 137 de 1994, estatutaria sobre los estados de excepción, las limitaciones a los derechos durante éstos «no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.»

⁸ Cf. Sentencia c-122 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz.

Gobierno tendría en dichas áreas geográficas las atribuciones especiales descritas en el Decreto 2002 de 2002, sobre cuya constitucionalidad ya se pronunció esta Corporación.⁹⁹ En efecto, la Corte entiende que la delimitación de las zonas de rehabilitación y consolidación se lleva a cabo con el objetivo de adoptar allí las medidas especiales y adicionales señaladas en los artículos 11 y siguientes del Decreto 2002 de 2002, sin que sea necesario que al delimitarlas el Gobierno mencione expresamente que hará uso allí de una o varias de las referidas atribuciones.

Lo anterior en virtud de que la causa final subyacente en la delimitación de las zonas es el restablecimiento del orden, lo cual no se logra exclusivamente con la demarcación geográfica de la parte del territorio especialmente afectada por la acción de grupos delincuenciales, sino que exige la subsiguiente adopción de medidas especiales. Y también porque la naturaleza de estas medidas imponibles, restrictivas de ciertos derechos fundamentales, requiere la valoración circunstancial de su finalidad y proporcionalidad en determinado momento, que no puede predeterminarse anticipadamente en normas con rango legal. Adicionalmente, el Gobierno, en la parte de consideraciones del Decreto bajo examen, expresamente se refiere a que utilizará *una o más* de las medidas excepcionales cuya aplicación en dichas áreas está prevista por el aludido Decreto 2002 de 2002, lo cual resulta acorde con el espíritu del artículo 9° de la Ley 137 de 1994, según el cual las facultades de que dispone el Ejecutivo durante los estados de conmoción interior no se utilizan sino cuando, en las condiciones concretas de su ejercicio, median las circunstancias de que permiten el cumplimiento de los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y las demás condiciones y requisitos a que se refiere dicha Ley.

C.2 Justificación dada por el Gobierno Nacional para delimitar las zonas de consolidación y rehabilitación que en el Decreto 2929 de 2002 se señalan.

5. En la parte de consideraciones del Decreto 2929 de 2002 el Gobierno Nacional adujo lo siguiente: i) que mediante el Decreto 1837 de 2002 había sido declarado el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional, el cual había sido prorrogado mediante el Decreto 2555 de 2002. ii) Que mediante Decreto 2002 de 2002 el Gobierno Nacional había definido el concepto

¹ Las medidas a que se refieren los artículos 13 y siguientes del decreto 2002 de 2002 son las siguientes. (con indicación de los condicionamientos e inexistencias declarados mediante la Sentencia C-1042 de 2002):

Artículo 13. Control operacional. Una vez delimitada la Zona de Rehabilitación y Consolidación, el Presidente de la República procederá a designar un Comandante Militar y a partir de dicho acto administrativo, todos los efectivos de la Fuerza Pública que se encuentren en el área respectiva quedarán bajo control operacional de dicho Comandante.

Artículo 14. Reglamentación del derecho de circulación y residencia. Declarada una zona geográfica como Zona de Rehabilitación y Consolidación, el derecho de circulación o residencia en la misma se regirá por la siguiente reglamentación.

El derecho de circulación o residencia podrá limitarse, mediante medidas como el toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito, circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados. (Declarado exequible en el entendido que estas facultades sólo pueden ser atribuidas al Presidente de la República, a los Ministros a los Gobernadores o a los Alcaldes, conforme lo establece el parágrafo 2 del artículo 38 de la Ley 137 de 1994.)

El Comandante Militar solicitará a la primera autoridad administrativa del lugar la expedición de permisos especiales para garantizar el libre tránsito de las personas, cuando se trate de su residencia o zonas donde ejerzan su actividad comercial, económica o profesional; o de los vehículos u otros medios de transporte terrestre, fluvial, marítimo y aéreo para garantizar el servicio de transporte público y/o el transporte particular.

de zonas de consolidación y rehabilitación, definición contenida en el artículo 11 del referido Decreto, el cual había sido declarado exequible por la Corte Constitucional. iii) Que existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales, por lo cual era necesario delimitarlas como zonas de rehabilitación y consolidación, con el fin de aplicarles medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos.

Se pregunta la Corte si estas manifestaciones contenidas en la parte de consideraciones del Decreto 2929 de 2002 son suficientes para justificar la delimitación de las zonas de rehabilitación y consolidación a que se refieren sus artículos 1° y 2°.

Las Zonas especiales de rehabilitación son «áreas geográficas afectadas por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulta

Los permisos especiales otorgados son de carácter temporal, personal e intransferible y no podrán ser retenidos por la Fuerza Pública. Su tenencia no exime al titular del cumplimiento de las reglas generales que se impongan en los términos del presente artículo. (Declarado exequible en el entendido que el interesado podrá directamente solicitar a la primera autoridad administrativa del lugar la expedición del permiso para transitar.)

El Gobernador podrá adoptar las medidas que considere adecuadas a las condiciones del territorio donde tenga jurisdicción, señalando las áreas geográficas, lugares, períodos de duración y vías de comunicación en que serán aplicables.

Artículo 15. Información sobre desplazamientos en la Zona. El Gobernador podrá, dentro del territorio de su jurisdicción, adoptar medidas para exigir a personas determinadas que comuniquen con una antelación de dos días, ante la primera autoridad civil del municipio y, en su defecto, ante el comandante de estación o subestación de Policía de la respectiva localidad, todo desplazamiento fuera de la misma cuando se trate de su residencia habitual. (Declarado exequible en el entendido que las medidas que puede adoptar el gobernador de departamento serán aquellas señaladas por la ley o por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones que le confiere la declaración del estado de conmoción interior.)

Artículo 16. Desplazamientos no autorizados. Quien incumpla la obligación prevista en el artículo anterior será objeto de retención transitoria incomutable hasta por 24 horas, siguiendo el procedimiento de las medidas correctivas establecido en las normas del Código Nacional de Policía. (La expresión subrayada fue declarada inexecutable)

Artículo 17. Atribuciones en materia de Información. El Comandante Militar de la Zona de Rehabilitación y Consolidación, queda facultado para recoger, verificar, conservar y clasificar la información acerca del lugar de residencia y de la ocupación habitual de los residentes y de las personas que transiten o ingresen a la misma; de las armas, explosivos, accesorios, municiones y de los equipos de telecomunicaciones que se encuentren dentro de dichas áreas; así como de los vehículos y de los medios de transporte terrestre, fluvial, marítimo y aéreo que circulen o presten sus servicios por ellas en forma regular u ocasional. (La expresión subrayada fue declarada inexecutable)

Artículo 18. Deber de informar. El que se encuentre dentro de la Zona de Rehabilitación y Consolidación deberá informar sobre la tenencia, porte o uso de armas, explosivos, accesorios, municiones o equipos de telecomunicaciones. Quien incumpla este deber podrá ser capturado preventivamente por cualquier miembro de la Fuerza Pública y deberá ser puesto a disposición de la autoridad judicial competente dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

El miembro de la Fuerza Pública que realice la captura deberá informar al comandante militar para la suspensión del respectivo salvoconducto, cuando ello resulte aplicable. (La parte subrayada fue declarada inexecutable)

Artículo 19. Suspensión de salvoconductos. El Comandante militar de la zona, podrá ordenar a las autoridades militares competentes la suspensión de los permisos de porte de armas de fuego, cuando considere que dicho porte pueda afectar el orden público.

necesaria la aplicación de una o más medidas excepcionales»¹⁰. Nótese que la definición legal no exige que tales zonas sean las más afectadas por la acción de tales grupos, dentro del contexto de todo el territorio nacional. Simplemente menciona que se trata de áreas «afectadas por acciones de grupos criminales» en donde para garantizar la estabilidad institucional restablecer el orden o proteger a la población es menester la aplicación de medidas excepcionales. Esas medidas están reguladas en los artículos 13 a 24 del Capítulo II del Decreto 2002 de 2002 y pueden consistir en: 1) Designar un comandante militar bajo cuyo control quedan todos los efectivos de la Fuerza Pública¹¹. 2) La restricción de la libertad de circulación y residencia mediante la adopción de medidas como el toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito, circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados, informaciones sobre desplazamientos en la zona, revisión de cargas transportadas y restricción al tránsito y permanencia de extranjeros.¹² 3) Restricción al derecho de propiedad mediante la autorización para la utilización de bienes o servicios particulares¹³. Este es el contenido de las medidas excepcionales y adicionales que se pueden adoptar dentro de las zonas de rehabilitación que, como puede verse, sólo afectan las libertades de circulación y residencia y el derecho a la propiedad.

Artículo 20. Identificación. En las Zonas de Rehabilitación y Consolidación, la persona que no porte su documento de identificación, será retenida mientras se verifica su identidad y se establece que no es requerida por ninguna autoridad Judicial o de Policía. En todo caso el tiempo de retención no podrá ser superior a 24 horas, después de las cuales será puesta en libertad o a disposición de las autoridades judiciales respectivas.

La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá dar respuesta inmediata a los requerimientos que para los fines del presente artículo se le formulen. La no contestación oportuna de manera injustificada se considerará falta disciplinaria grave del funcionario encargado de atender tal requerimiento.

Artículo 21. Revisión de carga. Cualquier miembro de la fuerza pública que opere en un área geográfica que se delimite como Zona de Rehabilitación y Consolidación, queda facultado para revisar toda carga que haya sido, sea o vaya a ser transportada por vía terrestre, fluvial, marítima o aérea.

Los conductores y los auxiliares del medio de transporte que ingresa, transita o sale de la Zona de Rehabilitación y Consolidación, podrán ser capturados preventivamente por cualquier miembro de la Fuerza Pública y deberán ser puestos a disposición de la autoridad judicial competente a más tardar dentro de las 24 horas siguientes, siempre que exista indicio que permita inferir que con la carga que transporta se pretende auxiliar a alguna organización delictiva o a sus miembros. (Este inciso fue declarado exequible en el entendido que el indicio a que él se refiere ha de ser grave y además deberán cumplirse para la captura los requisitos señalados en el artículo 38, literal f), inciso tercero, de la Ley 137 de 1994.)

Los elementos utilizados para el transporte y la carga, serán puestos a órdenes de la autoridad judicial, para lo de su competencia.

El funcionario que realice la captura en las condiciones mencionadas, deberá cumplir con la obligación de registro e información de que trata el artículo 3° de este decreto. (Este inciso fue declarado inexecutable.)

Artículo 22. Tránsito y permanencia de extranjeros. *Previo al ingreso a la Zona de Rehabilitación y Consolidación, los extranjeros deberán informar al Gobernador sobre su intención de transitar o permanecer en la misma. Dicha autoridad, en un plazo que no excederá de ocho días hábiles, teniendo en cuenta las especiales condiciones de orden público, podrá negar o autorizar el tránsito o permanencia. (Declarado exequible en el entendido que no podrá ser aplicado a los periodistas cuya calidad se encuentre debidamente acreditada ni a las personas que tengan protección especial, según el Derecho Internacional Humanitario, tales como quienes desempeñen labores humanitarias, sanitarias o de asistencia religiosa, y que cuando se niegue la autorización de tránsito o permanencia a los demás extranjeros en las zonas de rehabilitación y consolidación que llegaren a establecerse, sólo procederá por razones de orden público y mediante decisión motivada.)*

De esta manera, al delimitar las zonas de rehabilitación y consolidación señaladas en el Decreto 2929 de 2002, el Gobierno no solo señala un área geográfica, sino que implícitamente autoriza la imposición dentro de esas zonas de las medidas excepcionales anteriormente descritas. Al decir que *«existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales, de manera que se hace necesario delimitarlas en Zonas de Rehabilitación y Consolidación, con el fin de aplicarles medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos»*, el Gobierno hace relación a una situación fáctica de alteración del orden público de especial gravedad, motivada por la actividad de grupos criminales, que exige la adopción de las medidas especiales aludidas, las cuales resultan adicionales a las que, por virtud de la declaración de la conmoción interior y de la expedición de otros decretos legislativos, se aplican en la generalidad del territorio nacional.

No estima la Corte que la descripción y comprobación detallada de estas circunstancias especiales de alteración del orden público que impone la adopción de las medidas suplementarias tenga que ser hecha dentro del mismo texto de la parte considerativa del decreto que delimita las zonas de rehabilitación y consolidación. Este deber no se impone al Gobierno en el presente caso, por dos razones que son las siguientes:

1) En primer lugar porque toda vez que el Decreto 2929 de 2002 se expide, como él mismo lo indica, en desarrollo de la declaración de conmoción interior efectuada mediante el Decreto

A sí mismo, los extranjeros que se encuentren en la Zona de Rehabilitación y Consolidación, y deseen permanecer o transitar en la misma, deberán proceder a informar al Gobernador su intención, dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de declaración de la Zona de Rehabilitación y Consolidación. (Declarado exequible en el entendido que no se aplica a los extranjeros que tengan fijada su residencia en la zona respectiva.)

Los extranjeros que contravinieren lo dispuesto en la presente disposición, podrán ser expulsados del país de conformidad con el procedimiento legal vigente.

Artículo 23. Utilización de bienes o servicios de particulares. Decretada la Zona de Rehabilitación y Consolidación, el Alcalde o Gobernador que tenga jurisdicción en el lugar, podrá autorizar:

a) La utilización temporal de los bienes particulares, cuando no existan bienes oficiales y estos se requieran para proteger derechos fundamentales o cuando sean urgentes para garantizar la vida y la salud de las personas;

b) La imposición de prestar servicios técnicos y profesionales a quienes ostenten tal calidad, cuando no existan o sean insuficientes los servicios oficiales y no haya medio alternativo alguno para proteger derechos fundamentales o cuando sean urgentes para garantizar la vida y la salud de las personas.

De manera simultánea, el alcalde o gobernador, o el servidor público autorizado por ellos, levantará un acta que exprese los motivos, la información de las autoridades que ejecuten la medida y de las personas que deben cumplirla, así como la descripción del estado del bien utilizado o del servicio prestado. Copia de esta acta deberá enviarse dentro de los dos días siguientes a la Procuraduría General de la Nación.

En todo caso el Estado responderá por los daños causados a los bienes utilizados mediante su indemnización plena. (Declarado exequible en el entendido que la utilización temporal de bienes de particulares o la imposición de prestar servicios técnicos y profesionales no podrá ser de tal naturaleza y magnitud que se impida al propietario o tenedor de aquellos, o al técnico o profesional respectivo, darles una utilización racional a los bienes para el uso al que normalmente los destina en sus actividades privadas o, en el caso de los técnicos y de los profesionales no podrá entenderse la norma hasta el punto de que la exigencia de sus servicios les impida el ejercicio de sus actividades normales en el oficio o la profesión que de ordinario ejercen.)

¹⁰ Cf. Decreto 2002 de 2002, artículo 11, declarado exequible por esta Corporación mediante Sentencia C-1024 de 2002.

1837 del mismo año, y también en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 11 y 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002, la alusión a «zonas especialmente convulsionadas» remite lógicamente a los mismos motivos aducidos por el Gobierno Nacional al declarar el estado de conmoción interior mediante el referido Decreto 1837 de 2002. Es decir, las zonas «especialmente convulsionadas» deben entenderse como aquellas en que se presentan con mayor intensidad los supuestos fácticos que llevaron a declarar turbado el orden en todo el territorio nacional, sin que esos motivos deban ser nuevamente descritos y pormenorizados en el Decreto de delimitación. La Corte entiende que con la expresión «zonas especialmente convulsionadas» se hace alusión a que los mismos motivos o supuestos fácticos que estuvieron presentes para declarar la conmoción interior en todo el territorio nacional, se encuentran presentes en las zonas que ahora se delimitan como de rehabilitación o consolidación, con la peculiaridad de que en ellas estos hechos perturbadores del orden presentan una mayor intensidad y aptitud desestabilizadora.

2) Porque esa demostración detallada y exhaustiva, con mención de datos estadísticos y descripción pormenorizada de los alcances de las acciones perturbadoras del orden, que exigen la adopción de medidas excepcionales, corresponde hacerla al Gobierno dentro del juicio de exequibilidad que, en virtud del control automático de constitucionalidad dispuesto por la Carta Política, esta Corporación lleva a cabo, como ahora lo hace.

Si bien una lectura aislada de la parte de consideraciones podría llevar a estimar que la motivación que adujo el Gobierno para expedir el Decreto 2929 de 2002 resulta insuficiente al punto de impedir el examen de constitucionalidad, a otra conclusión se arriba cuando se tienen en cuenta las características del Decreto, expedido en desarrollo concreto de los artículos 11 y siguientes del Decreto legislativo 2002 de 2002 y también dentro del contexto de la declaración de conmoción interior llevada a cabo mediante el Decreto 1837 de 2002 y de los supuestos de hecho que la justificaron. La Corte no puede perder de vista estos antecedentes normativos, pues esas normas previas y la motivación que condujo a adoptarlas, asuntos ya examinados por esta Corporación, contribuyen a interpretar el alcance de las manifestaciones del Gobierno consignadas en la parte de consideraciones del Decreto bajo examen y delimitan el efecto jurídico de las decisiones adoptadas por el Ejecutivo al demarcar las zonas de rehabilitación y consolidación a que hace referencia el Decreto 2929 de 2002.

Así pues, si bien el Gobierno fue breve al consignar la motivación que lo llevó a expedir el Decreto 2929 de 2002, habiendo sido preferible una relación más extensa y detallada de las razones que lo llevaron a adoptar esa regulación, que facilitara el control de constitucionalidad, lo cierto es que en las expresiones consignadas en la parte de consideraciones del Decreto que ocupa la atención de la Corte hay un mínimo de apreciación de la situación generadora de la decisión, de manera tal que sí es posible adelantar el examen de conformidad con las normas superiores. En efecto, se detecta que en dicha parte considerativa el Gobierno mencionó tres elementos susceptibles de análisis:

¹¹ Artículo 13 del decreto 2002 de 2002, declarado exequible por esta corporación mediante Sentencia C-1024 de 2002.

¹² Decreto 2002 de 2002, artículos 14, 15, 16, 21, y 22 declarados exequibles con algunos condicionamientos mediante sentencia C-1024 de 2002. (Salvo la expresión «inconmutable» contenida en el artículo 16, que se consideró inconstitucional, así como el inciso 4° del artículo 21)

¹³ Decreto 2002 de 2002, artículo 23, declarado exequible condicionadamente mediante Sentencia C-1024 de 2002.

a. Habló de la existencia de zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales.

b. Se refirió expresamente a la finalidad perseguida al delimitar tales zonas, pues dijo que allí *«con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil»*, se hacía necesaria la adopción de medidas excepcionales.

c. En cuanto a la utilización de tales medidas excepcionales, expresó que en dicha áreas podría resultar necesaria *«la aplicación de una o más medidas excepcionales»*

De esta manera, la afirmación de la existencia de zonas especialmente convulsionadas junto con la necesidad de adoptar *una o más* medidas especiales, siempre y cuando esta realidad sea probada dentro del juicio de constitucionalidad, resulta suficiente justificación expresa para la adopción de las medidas autorizadas por el Decreto 2002 de 2002. Ahora bien, la carga de la prueba de la existencia de estas *«zonas especialmente convulsionadas»* que constituyen *«áreas geográficas afectadas por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulta necesaria la aplicación de una o más medidas excepcionales»*¹⁴, corresponde al Ejecutivo. En ese sentido él debe probar dentro de la presente causa, no sólo la existencia de una especial turbación del orden en las áreas delimitadas, sino la necesidad de aplicar medidas adicionales en ellas, a fin de restablecer el orden público.

Sin embargo, la Corte estima que no era necesario que el Gobierno señalara específicamente cada una de las medidas que podría llegar a utilizar. Y ello por cuanto, conociéndose cuáles pueden ser tales medidas por estar descritas en el Decreto 2002 de 2002, tal señalamiento no era requerido a fin de poder adelantar el control de constitucionalidad.

No puede pensarse que, en el presente caso, en virtud de lo dispuesto por el artículo 8° de la Ley 137 de 1994¹⁵ dicha justificación tenga que ser exhaustiva dentro del texto del Decreto en lo relativo a por qué cada una de las medidas restrictivas que pueden adoptarse dentro de las zonas de rehabilitación es necesaria concretamente allí, no siendo suficiente la sola afirmación sobre la presencia de una especial alteración del orden por la acción de los grupos al margen de la ley. Tal interpretación, en el caso concreto de la justificación de las normas del Decreto 2929 de 2002 resulta exagerada, si se tiene en cuenta que el concepto de «zonas de rehabilitación y consolidación» fue encontrado ajustado a la Carta por esta Corporación y que las medidas que en virtud de su delimitación resultan impondibles en tales áreas, diseñadas especialmente para ellas y para la situación que allí se presenta, igualmente fueron consideradas como ajustadas a la Constitución. Tales medidas no se examinaron abstractamente, sino en relación concreta con su destinación a las zonas de rehabilitación y consolidación, es decir, en su vocación a ser aplicadas en ellas. Y en tal condición fueron halladas exequibles. Por ello, en el caso concreto del Decreto 2929 de 2002, al manifestar el Gobierno en su mismo texto que existen zonas especialmente convulsionadas, es decir afectadas de manera especial por la

¹⁴ Cf. Decreto 2002 de 2002 , artículo 11, declarado exequible por esta Corporación mediante Sentencia C-1024 de 2002.

¹⁵ Ley 137 de 1994. Artículo 8o. Justificación expresa de la limitación del derecho. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.

actividad de los grupos delincuenciales responsables de la alteración del orden público, cumple con las exigencias legales de señalar expresamente los motivos por los cuales se delimitan tales áreas e implícitamente se autoriza para imponer en ellas las medidas adicionales a que se refieren los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002.

C.3. Existencia del supuesto fáctico, es decir de los motivos que llevaron a delimitar las zonas de consolidación y rehabilitación en el presente caso. Examen del material probatorio allegado al expediente.

En este acápite la Corte relacionará cada una de las pruebas que han sido allegadas al expediente por el Gobierno Nacional y por la Fiscalía General de la Nación, las cuales serán apreciadas en su conjunto y dentro de la sana crítica tanto en sus aspectos cualitativos como cuantitativos y en su mérito para demostrar el supuesto fáctico que motivó la expedición del Decreto 2929 de 2002.

C.3.1 Oficio N° 11414 del 13 de diciembre de 2002.

6. Mediante el Oficio N° 11414 MDDHH del 13 de diciembre de 2002, el Viceministro de Defensa Nacional remitió a la Presidencia de la República, con destino a esta Corporación, fotocopia del Oficio N° 25040 CGFM-EMC 375 del mismo mes y año, suscrito por el Comandante General de las Fuerzas Militares, General Jorge Enrique Mora Rangel, en el que se informan las cifras sobre los grupos existentes y las acciones criminales y terroristas ocurridas en las zonas de rehabilitación y consolidación. De dicho oficio y sus anexos, obrantes en el expediente, se extrae la siguiente información:

a. Zona del Departamento de Arauca.

7. En relación con la zona de distensión y rehabilitación delimitada en el artículo 2° del Decreto 2929 de 2002, que comprende los municipios de Arauca, Arauquita y Saravena, ubicados en el Departamento de Arauca, el informe del Comandante General de las Fuerzas Militares da cuenta de la existencia en dicha zona de los siguientes grupos criminales que operan en el área:

- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Se ubica en esta zona el Bloque oriental de las FARC, que opera a través de la Cuadrilla N° 10, llamada Guadalupe Salcedo, de la cual forman parte seiscientos hombres, y de la Cuadrilla no 45 integrada por doscientos hombres. Es decir, actúan en dichos municipios ochocientos hombres de las FARC.

- Ejército de Liberación Nacional (ELN). De este grupo criminal opera en la zona la Cuadrilla Domingo Laín, con treinta y cinco hombres.

- Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Esta organización delincencial tiene ubicado en la zona el llamado «Bloque llanero», con doscientos cincuenta hombres.

El reporte contenido en el mismo informe sobre las acciones criminales y terroristas registradas en la zona de rehabilitación y consolidación del Departamento de Arauca, es el siguiente:

- Hostigamientos antes y después de activar la zona¹⁶:

Del 1° de junio de 2002 al 20 de septiembre del mismo año: 48

Del 21 de septiembre de 2002 al 12 de diciembre del mismo año: 17

¹⁶ El informe considera como fecha de activación de la zona el mes de septiembre de 2002, cuando se expidió el Decreto 2002 de 2002.

- Torres de energía derrumbadas:

Del 1° de junio de 2002 al 20 de septiembre del mismo año: 1

Del 21 de septiembre de 2002 al 12 de diciembre del mismo año: 1

Carros bomba:

Del 1° de junio de 2002 al 20 de septiembre del mismo año: 1

Del 21 de septiembre de 2002 al 12 de diciembre del mismo año: 2

Homicidios:

Del 1° de junio de 2002 al 20 de septiembre del mismo año: 57

Del 21 de septiembre de 2002 al 12 de diciembre del mismo año: 34

b. Zona de los Departamentos de Bolívar y Sucre:

8. En relación con la zona de rehabilitación y consolidación delimitada en el artículo 1° del Decreto 2929 de 2002, que incorpora los municipios de Mahates, María La Baja, Calamar, el Guamo, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, Carmen de Bolívar, Córdoba, Zambrano y Arroyohondo en el Departamento de Bolívar y los de San Onofre, Colosó, Chalán, Ovejas, Tolú Viejo, Sincé, Galeras, El Roble, San Pedro, Corozal, Sincelejo, San Juan de Betulia, Los Palmitos, Morroa, Buenavista y San Benito Abad en el Departamento de Sucre, el informe presentado por el Comandante General de las Fuerzas Armadas indica lo siguiente:

Grupos delincuenciales y terroristas que operan en el área:

Cuadrilla 37 de las FARC con 320 hombres.

Cuadrilla 35 de las FARC con 220 hombres.

Cuadrilla del ELN con 40 hombres.

Cuadrilla del ERP con 100 hombres.

Milicias con 60 hombres.

AUC con 240 hombres.

Es decir, concluye el informe, «en la zona opera un total aproximado de 980 hombres de los grupos narcoterroristas».

Acciones criminales y terroristas registradas entre enero y septiembre de 2002:

Secuestros:	51
Retenes ilegales:	19
Asesinatos:	41
Ataques a puestos de policía:	1
Hostigamientos:	21
Vehículos quemados	3
Actos terroristas	59
Quema de fincas	4
Cilindros robados	13
Extorsiones	39
Campos minados	22
Abigeato	817

Acciones criminales y terroristas registradas a partir del 21 de septiembre de 2002 hasta la fecha del informe (12 de diciembre de 2002):

C-122/03

Secuestros	3
Atentados	3
Acciones terroristas	3
Asesinatos	1
Retenes ilegales	2
Campos minados desactivados	7
Extorsiones	12
Abigeato	600

El informe señala que uno de los problemas más sentidos en esta zona es el desplazamiento de la población civil por la acción de los grupos armados, quienes se enfrentan para lograr el dominio total del área, quedando la población en medio de los combates entre estas organizaciones. Al respecto registra los siguientes datos:

-Desplazados del Departamento de Bolívar: 79.804 personas

-Desplazados del Departamento de Sucre: 51.613 personas.

c. Resultados operacionales en las dos zonas rehabilitación y consolidación.

8. Finalmente, el informe que se viene comentando incluye los datos relativos a los resultados de las operaciones llevadas a cabo en las zonas de rehabilitación y consolidación por las Fuerzas Militares. Al respecto se indica que en la zona correspondiente a los departamentos de Sucre y Bolívar tales resultados fueron los siguientes:

Operaciones	Antes de 09-21 02	Después de 09-21-02
Combates	32	16
Terroristas abatidos	32	07
Terroristas capturados	163	74
Armas largas decomisadas	44	13
Armas cortas decomisadas	43	16
Municiones	3900	700
Explosivos x toneladas	2	0,5
Equipos de com. dec	48	16
Campos minados desactivados	19	06
Minas antipersonales	14	05
Granadas dec.	30	11

En la zona de Arauca, dichos resultados operacionales fueron los siguientes:

- Operaciones significativas con resultados (llevadas a cabo entre el 21 de septiembre de 2002 y el 12 de diciembre del mismo año)

Operaciones rurales	27
Operaciones urbanas	39
Operaciones conjuntas	14

De todos los datos anteriores, el Comandante General de las Fuerzas Militares llega a estas conclusiones:

«a. Analizados los resultados de las acciones ejecutadas por los distintos grupos terroristas se observa una disminución a partir del establecimiento de las Zonas de Rehabilitación y consolidación.»

b. En la población civil se han reflejado positivamente las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en apoco del empleo de las Fuerzas Militares para el desarrollo de las operaciones y neutralización de las acciones terroristas planeadas.

c. Las medidas restrictivas adoptadas para el control territorial y sus recursos han sido bien recibidas y apoyadas por la población, originando excelentes resultados.

d. Los efectos de todas las medidas jurídicas dadas a las Fuerzas Militares que permiten y legalizan sus actuaciones en las Zonas creadas han favorecido notablemente la acción de la autoridad legítimamente constituida.»

Como anexo al anterior documento se allegó al expediente el informe de la zona de rehabilitación correspondiente al Departamento de Arauca, dirigido al Jefe del Estado Mayor conjunto de las Fuerzas Militares y suscrito por el Brigadier General Carlos Lemus Pedraza, comandante de la Decimoctava Brigada. Dicho documento contiene información detallada, recogida en 21 folios y relativa a los siguientes aspectos:

1. Operaciones significativas de las fuerzas militares llevadas a cabo entre los meses de septiembre y diciembre de 2002 y resultados de las mismas, con indicación de la fecha en que se produjeron, el grupo contra el que se dirigió (FARC, ELN, AUI, Narcotráfico, Delincuencia organizada), el lugar en que se adelantó (aquí se mencionan la Vereda El Alcaraban y los municipios de Arauquita, Saravena, Arauca, Caño Negro, Isla del Choro y Tame, con mayor incidencia en los municipios correspondientes a la Zona de Rehabilitación), y los resultados operacionales en términos de capturas e incautación de bienes (vehículos automotores, hidrocarburos, armas, municiones). Tales resultados operacionales reportan un total de 181 capturas, nueve «bajas» y dos personas fugadas. Concretamente, en relación con el delito de Narcotráfico se indica que se destruyeron 4 laboratorios, 18 laboratorios rústicos, se decomisaron 45 kilos de coca base y 9 de coca pura, 3.025 kilos de hoja de coca, 17.550 galones de gasolina, 3365 galones de ACPM y 32.292 galones de otros insumos para procesamiento de drogas. El informe también indica pormenorizadamente el número de armas y municiones incautadas, con indicación de su clase, y trae datos del número de vehículos y equipos decomisados al narcotráfico o a la delincuencia organizada. En documento anexo se indica la importancia del personal capturado en estas operaciones.

2. Jornadas y Actividades de Acción integral llevadas a cabo por las Fuerzas Militares en la zona de Arauca entre septiembre y diciembre de 2002. Aquí se da cuanta de distinto tipo de actividades comunitarias, tales como visitas a colegios, jornadas de embellecimiento de parques, actividad propagandística, reunión con gremios, consejos de seguridad, izadas del pabellón nacional, jornadas de «soldado por un día», etc.

3. Jornada especial de la zona de reclutamiento y situación de libretas militares

4. Finalmente el informe que se viene comentando relaciona las actividades de otras instituciones, en especial del DAS en lo relativo al registro de extranjeros, el servicio de protección de personalidades, capturas con orden judicial y capturas en flagrancia, y de la Policía Nacional en actividades de captura, recuperación de vehículos, decomiso de armas y explosivos, censo local, etc. En general se enuncian actividades de la Fiscalía, la Procuraduría, el Gobierno Departamental y los gobiernos municipales en lo de sus competencias.

5. Como anexo al documento que se viene analizando, obra dentro del expediente a folios 22 a 27 la relación pormenorizada de los asesinatos perpetrados por los distintos grupos al margen de la ley en la zona de rehabilitación del Departamento de Arauca durante los meses de junio, julio, agosto, septiembre y los cinco primeros días del mes de octubre de 2002. Esta

información está contenida en cuadros que contienen el nombre y datos del occiso, el lugar de comisión del delito (siempre Arauca, Arauquita o Saravena), el grupo responsable, y las posibles causas del delito.

Al final de este informe, el brigadier General Carlos Lemus Pedraza, quien lo suscribe, concluye que «las medidas afortunadas adoptadas por el Gobierno Nacional creando la Zona de Rehabilitación con los Municipios de Arauca, Arauquita y Saravena del Departamento de Arauca y los decretos otorgando facultades especiales a la Fuerza Pública han sido fundamentales para neutralizar el accionar terrorista y delincencial de las O.A.M.L, preservando en todo momento el respeto por los DD.HH de la población y generando nuevamente progreso y seguridad en esta región.»

C.3.2 Oficio N° 0-5442 del 13 de diciembre de 2002

9. Mediante el Oficio 0-5442 del 13 de diciembre de 2002, el Director General Jurídico del Ministerio del Interior remitió a la Presidencia de la República, con destino a esta Corporación, los informes producidos por el Director General de Orden Público y Convivencia Ciudadana y por el Coordinador del Grupo de Políticas de Prevención de la Dirección General para los Derechos Humanos de ese Ministerio. El primero consiste en copia de múltiples comunicaciones suscritas por distintos funcionarios públicos y en ocasiones por particulares fechadas entre junio y noviembre de 2002, dirigidas a distintas instancias del Ministerio del Interior, a la Policía Nacional, a la Procuraduría General de la Nación o a las autoridades locales en la cuales se reportan casos aislados de secuestros, secuestros masivos, acciones terroristas, asesinatos individuales, asesinatos masivos, atentados en contra de los derechos humanos, ataques a instalaciones de la Policía Nacional, retenes ilegales, hostigamientos, etc, atribuidos a las distintas organizaciones narcoterroristas, especialmente a las llamadas AUC, al ELN, al ERP y a las FARC, acaecidos en los municipios ubicados en las zonas de rehabilitación delimitadas mediante el Decreto 2929 de 2002. Algunas de estas misivas constituyen alertas sobre posibles acciones terroristas futuras y otras dan cuenta de las disputas militares entre los grupos de autodefensas y de guerrilleros, acaecidas en las zonas de rehabilitación y consolidación para asumir el dominio territorial del área.

Dentro de este grupo de documentos allegados por el Director General de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior están dos cuadros que contienen el Programa de protección a alcaldes, concejales y personeros de los departamentos de Arauca, Bolívar y Sucre. Dichos cuadros contienen información sobre el nombre del funcionario, el cargo que ocupa, el municipio al que pertenece, el grupo delincencial que lo amenaza, las solicitudes de protección formuladas por él, los documentos presentados al respecto, el tipo y clasificación del riesgo que corre y la medida de protección que se decide suministrarle. Casi toda esta información se refiere a servidores públicos de los municipios ubicados en las zonas de rehabilitación, aunque incluye también otras áreas cercanas. En el Departamento de Arauca, esta información cubre a 46 servidores públicos, entre alcaldes, concejales y personeros. En el Departamento de Bolívar a 109 y en Sucre a 7

(folios 55 a 93 del expediente).

10. Los informes suscritos por el Director General de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior, reportan la situación de orden público en la zona geográfica de los Montes de María y en el Departamento de Arauca.

En relación con la zona geográfica de los Montes de María, que comprende los municipios de Mahates, María La Baja, Calamar, El Guamo, San Juan de Nepomuceno, San Jacinto, Carmen

de Bolívar, Córdoba y Zambrano en el Departamento de Bolívar y los de San Onofre, Colosó, Chalán, Ovejas, Tolú Viejo, Sincé, Galeras, El Roble, San Pedro, Corozal, Sincelejo, San Juan de Betulia, Los Palmitos, Morroa y Buenavista en el Departamento de Sucre, cobijados todos por la zona de rehabilitación y consolidación delimitada en el artículo 1° del Decreto 2929 de 2002¹⁷, el informe que se comenta señala que en esta aérea desde hace varios años se ha registrado una compleja situación de orden público por la presencia de varios grupos armados ilegales y por el accionar delictivo que ellos adelantan, que afecta gravemente a la población civil. En cuanto a tales grupos y a su actividad se indica lo siguiente:

«Las informaciones de los organismos de seguridad e inteligencia con responsabilidad en el área¹⁸ han confirmado la presencia en esta zona de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, con los frentes 27, 30, 34, 35, 36, 37, 38 y el Bloque Móvil «Cacique Yurbaco», estructuras que están coordinadas por el cabecilla guerrillero alias «Martín Caballero», integrante del Estado Mayor del Bloque Caribe de esa organización subversiva, así como de varias cuadrillas del Eln y un reducto del Ejército Revolucionario del Pueblo, Erp, que desarrollan acciones delictivas en la región ya sea de manera aislada o en operaciones conjuntas con estructuras de las FARC.

«Aunque hace unos años se registraron enfrentamientos entre las FARC y el Eln por el dominio de la región, posteriormente estas dos agrupaciones establecieron alianzas estratégicas para desarrollar operaciones que les permitieran avanzar ante la disputa que por el dominio del territorio les han declarado la autodefensas Unidas de Colombia, a través del Frente «Canal del Dique» del Bloque Norte de las AUC, con 120 hombres aproximadamente, al mando de Uver Enrique Banquet Martínez, alias «Juancho».

«La importancia de la región de los Montes de María para los grupos armados ilegales radica en su ubicación geoestratégica que facilita el desarrollo de operaciones armadas, la instalación de campos de entrenamiento para combatientes, la utilización de la zona como corredor de movilidad personal hacia los Departamentos de Córdoba y Antioquia y principalmente hacia el Océano Atlántico con la finalidad de ingresar armas y despachar cargamentos de coca. Esa lucha sangrienta entre la subversión y los grupos de autodefensa ilegal por el poderío sobre esta área del territorio nacional ha afectado notoriamente a la población civil por graves hechos de violencia como el homicidio colectivo y selectivo, el reclutamiento y el desplazamiento forzado de personas.

«Las principales modalidades delictivas atribuidas a la subversión tienen que ver con los delitos de terrorismo, secuestro, extorsión, piratería terrestre, homicidios selectivos y hurto de vehículos. Otras acciones de importancia están relacionadas con las continuas instalaciones de retenes ilegales sobre las principales vías para cometer otros delitos como secuestro, extorsión, hurto e incineración de vehículos y el reclutamiento forzado y masivo de jóvenes en las zonas rurales.

«Por su parte las autodefensas ilegales, de acuerdo con los reportes de los organismos de inteligencia, durante 2002¹⁹ han ejecutado varias acciones delictivas, entre las

¹⁷ Los únicos municipios de esta zona de rehabilitación y consolidación que no son cobijados por el informe son los de Arroyohondo -Bolívar- y San Benito Abad -Sucre-.

¹⁸ El informe indica, en pie de página, que las fuentes de información con base en las cuales se redactó son la Coordinación de Inteligencia del DAS, Seccional Sucre y la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional.

¹⁹ El informe que se transcribe está fechado el 25 de octubre de 2002.

cuales están como de mayor gravedad 8 homicidios selectivos, 1 homicidio colectivo con saldo de 4 víctimas varios secuestros y enfrentamientos con la subversión.

«Según la información de los organismos competentes, durante el año 2002, los hechos de orden público de mayor impacto registrados en la región de los Montes de María son:

<i>«Secuestro</i>	<i>76</i>
<i>Terrorismo</i>	<i>48</i>
<i>Torres de energía derribadas</i>	<i>11</i>
<i>Retenes ilegales instalados por la subversión</i>	<i>17</i>
<i>Enfrentamientos entre grupos armados ilegales</i>	<i>16</i>
<i>Homicidios (conflicto armado interno)</i>	<i>90</i>

«Dentro de la estrategia de las FARC por desestabilizar las administraciones locales, este grupo subversivo ha ejercido presiones contra los alcaldes de los siguientes municipios del Departamento de Bolívar localizados en la región de los Montes de María, a quienes notificó que deben renunciar a sus cargos o serán declarados objetivo militar: María La Baja, El Guamo, San Nepomuceno, San Jacinto, el Carmen de Bolívar, Zambrano y Córdoba.»

11. En relación con la situación de orden público del Departamento de Arauca, en el informe del Director General de Orden Público del Ministerio del Interior, fechado el 1° de septiembre de 2002 se lee lo siguiente:

«Durante dos décadas han mantenido influencia en la jurisdicción del Departamento de Arauca los frentes 10 y 45 de las FARC y el frente «Domingo Laín Sáenz del ELN... Así mismo, esporádicamente se presentan incursiones desde el Departamento de Casanare de los frentes 28 y 34 de las FARC y desde mediados del año 2001 ingresaron a la zona las Autodefensas Unidas de Colombia.

«...

«Ante la posición estratégica de esta zona, las Farc entraron en disputa con el Eln por su dominio, situación que se agudizó ante los enfrentamientos por el control de las plantaciones y procesamiento de la hoja de coca que les permite la comercialización e intercambio de armas y municiones con el vecino país de Venezuela, buscando además un corredor de movilidad hacia la extinta zona de distensión.

«Dentro del manejo político que estas agrupaciones vienen dando a su accionar, se resalta la declarada guerra contra el Oleoducto Caño Limón Coveñas, que en un principio fue objetivo del Eln, pues a finales del año anterior las FARC determinaron beneficiarse también de los proyectos de bombeo del crudo mediante el cobro de extorsiones y vacunas a las multinacionales y en demostrar su dominio bélico mediante atentados contra el oleoducto.

«...

«La fuerte arremetida de la autodefensas ilegales ha agudizado la situación de orden público en Arauca no solamente por el enfrentamiento armado con los grupos subversivos por el dominio territorial, político y económico de la zona, sino también por el incremento en el accionar delictivo de la subversión contra la Fuerza Pública. Según los registros de los organismos de Seguridad e Inteligencia del Estado, los delitos de mayor ocurrencia en Arauca son el terrorismo, mediante la instalación de artefactos explosivos en las zonas urbanas y los atentados al oleoducto Caño Limón Coveñas, el ataque y hostigamiento contra

poblaciones e instalaciones de la fuerza pública y las emboscadas a patrullas. Se destacan, principalmente los continuos hostigamientos contra las estaciones de Policía de Arauquita²⁰ Municipio de la zona de rehabilitación y consolidación delimitada mediante el artículo 2° del Decreto 2929 de 2002.

, Saravena²¹, Cravo Norte y Tame y las instalaciones del Grupo de Caballería Aerotransportado N° 18 «General Gabriel Revéis Pizarro» en el municipio de Saravena y el taque contra las instalaciones policiales en Fortul.

....»

Seguidamente, el informe reporta diversos hechos graves de afectación del orden público ocurridos en general en el Departamento de Arauca, tales como el vuelo de aeronaves con fines delictivos, los ataques con artefactos explosivos en Saravena, el ataque perpetrado dentro del perímetro urbano de la ciudad de Arauca²² llevado a cabo con cilindros de gas cargados de minas antipersonales, la instalación de retenes con fines de secuestro, la extorsión, la incineración y hurto de vehículos, la distribución de propaganda subversiva, hurto, etc. También se menciona la ocurrencia de los llamados «paros armados» ordenados por las FARC, que consisten en amenazas contra las empresas de transporte interdepartamental, intermunicipal y urbano y contra la población civil que impiden el tránsito por las diferentes vías del Departamento. De este tipo de «paros», continua el informe, se registraron tres entre enero y septiembre de 2002, los cuales, sumados a los cuatro atentados perpetrados contra la infraestructura eléctrica, produjeron la suspensión del servicio de energía durante varias semanas.

Continuando con la descripción de la situación de alteración del orden público en el Departamento de Arauca, el informe señala que los mandatarios locales, especialmente los de los municipios de Arauca, Arauquita, Saravena²³ y Tame han sido objeto de amenazas e intimidación. En el caso del Municipio de Fortul, la localidad permaneció cinco meses sin administración municipal por el atentado contra su alcalde y las amenazas de la guerrilla que impedían aceptar el cargo. La elección del mandatario, dice el informe, «solamente se pudo realizar con la autorización del Secretariado de las FARC.» Dentro de esta serie de amenazas contra la dirigencia política de la región, el informe destaca los asesinatos de un representante a la Cámara, del vicepresidente del concejo municipal de Arauca y de un exconcejal de Arauquita; el secuestro del presidente del concejo municipal de Tame, del alcalde de Saravena, de dos concejales de esta misma localidad, del alcalde de Cravo Norte y de dos diputados departamentales.

El informe incluye además los siguientes datos estadísticos relativos al Departamento de Arauca en general:

«Durante el año 2001 se registraron en el Departamento de Arauca 243 homicidios relacionados con el conflicto armado interno, el secuestro de 41 civiles, 46 miembros de la fuerza pública fueron asesinados y 76 más resultaron heridos en diferentes hechos. Así mismo se presentaron 168 actos de terrorismo, 69 atentados contra el Oleoducto Caño Limón

¹ Municipio de la zona de rehabilitación y consolidación delimitada mediante el artículo 2° del Decreto 2929 de 2002.

²¹ Idem.

²² Idem

²³ Estos tres municipios conforman la zona de rehabilitación y consolidación

Coveñas, fueron desactivados 59 artefactos explosivos, y se registraron 23 emboscadas, 77 hostigamientos y 22 ataques a instalaciones de la fuerza pública.

«Hasta el 20 de septiembre de 2002, los organismos de seguridad e inteligencia del Estado y la gobernación del Departamento de Arauca han reportado 220 homicidios, 129 hechos de terrorismo y el secuestro de 45 civiles. Asimismo 20 miembros de la Fuerza Pública murieron en acciones de la subversión y 61 resultaron heridos, se perpetraron 20 ataques al Oleoducto Caño Limón Coveñas, 129 hechos de terrorismo, fueron desactivados 80 artefactos explosivos, se registraron 12 emboscadas y 52 hostigamientos contra patrullas e instalaciones de la Fuerza Pública, 18 ataques contra cuarteles policiales y guarniciones militares y tres ataques contra la población de Saravena con grave afectación contra la población civil en instalaciones públicas y privadas.

«Las pérdidas económicas ocasionadas por los atentados de los grupos subversivos contra el Oleoducto Caño Limón Coveñas son millonarias. De acuerdo con la información suministrada por Ecopetrol, durante el presente año y como consecuencia de los 20 hechos terroristas en contra de la infraestructura petrolera en Arauca se han dejado de exportar 4.117.5000 barriles de petróleo y se han derramado 45.455 barriles con afectación incalculable contra el medio ambiente regional.»

Finalmente, como anexo a estos informes el Ministerio del Interior, a través de la Secretaría General de la Presidencia de la República, hizo llegar a la Corporación la relación completa de los hechos de alteración del orden públicos acaecidos en los municipios de las zonas de rehabilitación durante el año 2002, con indicación del municipio en que ocurrieron y la descripción de lo sucedido.²⁴ (Esta información se contiene en 52 folios obrantes en el expediente.)

C. 3. 3 Oficio N° DNF 09685

12. Mediante Oficio N° DNF 09685 del 13 de diciembre de 2002, el Director Nacional de Fiscalías remitió a la Presidencia de la República, con destino a esta Corporación, un cuadro estadístico que refleja el número de investigaciones iniciadas por la Fiscalía General de la República a través de sus delegados en las Direcciones Seccionales de Fiscalías de Cartagena, Cúcuta y Sincelejo, referentes a sucesos acaecidos en las zonas de rehabilitación definidas en el Decreto 2929 de 2002. Esta información se recoge en el siguiente cuadro:

SECCIONAL	DELITO	NÚMERO DE INVESTIGACIONES
Sincelejo	Homicidio Simple y Agravado	15
	Actos de terrorismo	10
	Extorsión	24
	Secuestro	4
	Rebelión	10
	Amenazas	1
	Concierto para delinquir	1
	TOTAL	519
Cúcuta	Homicidio Simple y Agravado	247
	Homicidio con fines terroristas	79
	Rebelión	67
	Narcotráfico	126
	TOTAL	519

SECCIONAL	DELITO	NÚMERO DE INVESTIGACIONES
Cartagena	Homicidios con fines terroristas	88
	Secuestros	72
	Desaparición Forzada	8
	TOTAL	168

Esta información fue posteriormente complementada con un documento sobre estadística consolidada sobre investigaciones que cursan en la Fiscalía General de la Nación, por hechos ocurridos en la jurisdicción de las zonas de rehabilitación y consolidación. En dicho cuadro, obrante en el expediente a folios 187 a 189 se relacionan los delitos que actualmente investiga la fiscalía, cometidos en las zonas de rehabilitación, con indicación del tipo de ilícito, los presuntos sindicados y un resumen de los hechos.

C.3.4. Oficio N° CGFM-CDO-375

13. Obra también en el expediente, enviado por la Secretaría General de la Presidencia de la República, el Oficio N° CGFM-CDO-375 del 9 de octubre de 2002 suscrito por el Comandante General de las Fuerzas Militares, sobre la justificación de las zonas de consolidación y rehabilitación.

En dicho documento el Comandante General de las Fuerzas Militares expresa que la creación de las zonas de rehabilitación y consolidación a que se refiere el Decreto 2929 de 2002 obedece a un concepto estratégico integral, orientado a desarrollar un modelo de control territorial aplicable a cualquier región de país, que permita continuar fortaleciendo la legitimidad del Estado. Dentro de este contexto, la expedición del Decreto 1837 de 2002, mediante el cual se declaró la conmoción interior, y posteriormente del 2002 del mismo año, que creo las llamadas zonas de rehabilitación, constituyen el marco legal diseñado para atender con prioridad la violencia regional.

Dicho lo anterior, el documento continua con la exposición de las razones por las cuales se delimitaron las zonas de rehabilitación y consolidación que se señalan en el Decreto 2929 de 2002. En relación con la que se encuentra en el Departamento de Arauca, se indica que ella pertenece a una región económica de explotación de petróleo, que representa para el país la producción de altos ingresos por concepto de regalías y que también es una zona ganadera. Que actualmente esta área se encuentra afectada por varios grupos narcoterroristas (FARC, ELN, y AUC) que se disputan el control territorial afectando gravemente el orden público y que generan permanentemente amenazas contra la población civil y cometen acciones criminales como el secuestro, extorsión, terrorismo y sabotajes contra el sistema económico de la zona. Adicionalmente, los grupos armados utilizan la región para el contrabando de armas, municiones, explosivos y narcotráfico pues, siendo una zona fronteriza, se les facilitan sus movimientos para evadir la acción de las autoridades militares.

Agrega que desde un punto de vista ecológico, el área presenta deterioro ambiental por la presencia de cultivos ilícitos y por los constantes ataques al oleoducto Caño_Limón - Coveñas, que afectan la productividad del área. Desde una perspectiva social, dice el informe, los bajos índices de educación y de salud que registra la población muestran la necesidad de reorientar recursos y reconstruir el tejido social dentro de un marco de legitimidad democrática.

En Relación con la zona de consolidación y rehabilitación correspondiente a los Departamentos de Sucre y Bolívar, el Comandante General de las Fuerzas Militares indica que

²⁴ Sobre el municipio de Arauca la información cubre los meses de agosto a diciembre de 2002, sobre los demás municipios de las zonas de rehabilitación el informe cubre todo el año 2002.

es una zona donde delinquen narcoterroristas de las FARC, ELN, EPL, ERG, y AUC. Que en ella existe un gran potencial económico, debido a la explotación minera, agrícola y ganadera. Sin embargo, existen grandes cultivos de coca y amapola. En esta zona está situado el principal puerto petrolero, Coveñas, donde confluyen los oleoductos Caño Limón y Cusiana.

Agrega que la subregión de los Montes de María reviste una gran importancia, dado que es un corredor estratégico que une el interior del país y la costa caribe. Ella es atravesada por tres troncales principales, por donde transita gran parte de la carga desde el interior hacia los terminales marítimos del país.

El documento continua con el suministro de datos estadísticos relativos a los eventos de alteración del orden público acaecidos en las zonas de rehabilitación y consolidación durante el año pasado, antes y después de septiembre de ese año, cuando se profirió el Decreto 2002 de 2002. Del análisis de estos datos, el informe concluye que durante el tiempo en que han operado las referidas zonas se ha neutralizado el accionar de los grupos delincuenciales y terroristas. En la zona de Arauca, agrega el documento, esta situación podría cambiar si El ELN se une a las FARC para enfrentar a los grupos de autodefensa ilegal, AUC. En los municipios correspondientes a Bolívar y Sucre, de momento los grupos terroristas se han replegado hacia áreas aledañas a la zona, donde se mantienen en actitud de espera. (El informe es fechado el 9 de octubre de 2002).

Anexo al anterior oficio se adjunta un informe que bajo el título de «Reservado» se refiere a las zonas de rehabilitación y consolidación, indicando su conformación geográfica, el comandante militar de la zona responsable, las razones para su selección y los objetivos trazados. A ese respecto el informe remite al Decreto 2002 de 2002, en especial a su artículo 11.

C.3.5. Oficio CGFM-EMC-D2-CIC-252

14. Remitido también por el Secretario General de la Presidencia de la República reposa en el expediente el informe suscrito el 16 de diciembre de 2002 por el Comandante General de las Fuerzas Militares, General Jorge Enrique Mora Rangel, que contiene también cuadros estadísticos de las actividades delictivas efectuadas por los diferentes grupos armados en jurisdicción de las zonas de rehabilitación y consolidación. Esta información da cuenta de la crítica situación causada por la persistente actividad criminal de las organizaciones narcoterroristas, delincuencia organizada y delincuencia común en ataques a la infraestructura de servicios esenciales de energía, agua potable, ejes viales, delitos de lesa humanidad como masacres, desapariciones, secuestros, desplazamientos forzados y destrucción masiva de localidades. Los datos recogen dos periodos separados: de enero a agosto de 2002 y de agosto a diciembre del mismo año. Dichos informes ocupan los folios 198 a 216 del expediente.

C.4 Valoración probatoria que demuestra que el Presidente justificó la existencia de áreas convulsionadas que delimitó como zonas de rehabilitación y consolidación.

15. Las pruebas anteriormente reseñadas, valoradas en su conjunto a la luz de la sana crítica, demuestran la gravedad de la situación existente en las zonas de rehabilitación y consolidación, como se deduce del siguiente análisis:

a. En las zonas de rehabilitación y consolidación delimitadas en el Decreto 2929 de 2002 hay una significativa presencia de las organizaciones delincuenciales al margen de la ley. Concretamente, en los municipios del Departamento de Arauca dicha presencia se calcula en aproximadamente mil hombres y en los municipios de la zona correspondiente a los departamentos de Bolívar y Sucre se estima en un total aproximado de 980.

b. En dichas zonas se presentaron en forma continua durante el año 2002 hechos perturbadores del orden público, especialmente asesinatos, secuestros, retenes ilegales, robo e incendio de vehículos, ataques a puestos de policía, hostigamientos a la fuerza pública, robo de cilindros, extorsiones, campos minados y ataques terroristas a la población civil, hechos que se atribuyen a las organizaciones delincuenciales al margen de la ley.

c. En dichas zonas se presenta una conflagración entre los distintos grupos subversivos por el dominio del territorio que, especialmente en la zona de los departamentos de Sucre y Bolívar, ha producido un desplazamiento masivo de la población civil.

d. En dichas zonas tiene especial desarrollo la industria del narcotráfico.

e. Las organizaciones delincuenciales perpetraron durante el año 2002 ataques a la infraestructura de servicios públicos, especialmente la infraestructura energética de torres para transmisión de energía y oleoductos.

f. Existe en dichas zonas una amenaza continua de las organizaciones delincuenciales al margen de la ley dirigida contra los alcaldes, concejales y personeros, que ha obligado a los organismos de seguridad del Estado a adoptar planes de protección a dichos servidores públicos.

Adicionalmente, de las pruebas obrantes en el expediente se deduce la importancia estratégica de las zonas delimitadas en el Decreto 2929 de 2002, en orden al restablecimiento del orden público, importancia estratégica que viene determinada por las siguientes circunstancias fácticas:

a. El territorio de las zonas delimitadas es ruta de paso que facilita la actividad de los grupos al margen de la ley. Según se explica en los documentos arriba relacionados, tanto la zona del Departamento de Arauca como la de Sucre y Bolívar son rutas que comunican dichas áreas geográficas con zonas del interior del país, o con el exterior. En cuanto a la segunda, las pruebas explican que se trata de «un corredor de movilidad personal hacia los departamentos de Córdoba y Antioquia y principalmente hacia el Océano Atlántico con la finalidad de ingresar armas y despachar cargamentos de coca.»²⁵ Otro tanto sucede con la del Departamento de Arauca, que es descrita como una región que permite «la comercialización e intercambio de armas y municiones con el vecino país de Venezuela, buscando además un corredor de movilidad hacia la extinta zona de distensión.»²⁶

b. Se trata de zonas que facilitan el acceso a fuentes de financiación de las organizaciones al margen de la ley. Lo anterior por dos razones: son áreas dedicadas por dichos grupos al cultivo y procesamiento de la hoja de coca, en donde se facilita, además, su despacho hacia el exterior. De otro lado, tanto la zona de Arauca como la de Sucre y Bolívar, son atravesadas por el oleoducto Caño Limón – Coveñas, de donde los grupos criminales extraen hidrocarburos para su propio consumo o comercialización.

c. Se trata de zonas en donde confluyen las diferentes organizaciones al margen de la ley responsables de la alteración del orden: Los informes de las autoridades explican cómo en la zona de Arauca hacen presencia muy significativa las FARC, el ELN y las AUC. En cuanto a la zona de Sucre y Bolívar, allí actúan, además de las anteriores organizaciones, el ERP y las

²⁵ Informe suscrito por el Director General de Orden Público y convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

²⁶ Ibidem.

llamadas «Milicias». En cada una de estas zonas hacen presencia un número aproximado de mil miembros de alguno de estos grupos.

d. Se trata de zonas en donde se presenta una disputa por el dominio territorial. Las autoridades intervinientes relatan la disputa militar que se da entre los distintos grupos criminales antes mencionados por obtener el control territorial de las áreas. Esta situación, especialmente en la zona de Sucre y Bolívar, ha producido un desplazamiento masivo de la población hacia otras zonas del país.

La Corte hace ver que las pruebas allegadas por el Gobierno Nacional, que demuestran los hechos que se acaban de enumerar, son documentos públicos consistentes en informes producidos por distintos funcionarios y autoridades del nivel nacional a quienes les compete de manera especial la preservación del orden público en todo el territorio nacional.

En efecto, de conformidad con lo prescrito por el artículo 251 del Código de Procedimiento Civil, documento público es el otorgado por un funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención, llamándose instrumento público si consiste en un escrito autorizado o suscrito por él. Ahora bien, según lo prescribe el artículo 252 del mismo Código, el documento público se presume auténtico, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad.

Estas pruebas aportadas al proceso no fueron controvertidas por ninguna otra autoridad ni ciudadano, no obstante que el expediente estuvo a disposición de la ciudadanía durante el término de fijación en lista. En tal virtud deben considerarse plena prueba del supuesto fáctico que llevó al Gobierno a expedir el Decreto bajo examen.

Si bien uno de los intervinientes manifestó que existían otras zonas del país en donde la alteración del orden público podía considerarse de mayor gravedad, no contradujo la afirmación gubernamental sobre la especial alteración del orden público que se presenta en las zonas delimitadas en el Decreto bajo examen, ni las pruebas aportadas para sustentar esa afirmación.

Estas pruebas llevan a concluir que efectivamente se dan en las zonas de rehabilitación y consolidación circunstancias especiales de alteración del orden público, que hacen que en estas áreas sea grave la perturbación de la paz y la amenaza de los derechos fundamentales por la presencia y acción de los grupos armados que obran al margen de la ley, pudiéndose calificar de zonas convulsionadas.

Por lo tanto, del análisis probatorio realizado se desprende que no hubo arbitrariedad ni error manifiesto del Presidente de la República al considerar estas áreas del territorio como *«especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales»* y a delimitarlas como zonas de rehabilitación y consolidación en los términos del artículo 11 del Decreto 2002 de 2002 en donde se hace necesaria la aplicación de medidas excepcionales, adicionales a las dictadas en conmoción interior. En tal virtud, la decisión presidencial fue adoptada dentro de la órbita de su competencia discrecional para determinar los lugares en donde existe especial gravedad en la turbación del orden público. La Corte pone de presente también, que ninguno de los intervinientes dentro del presente proceso expresó que hubiera error manifiesto en la delimitación de las zonas. Tampoco está probado que el tipo de convulsión que se presenta en estas áreas del territorio no justifique la creación de las referidas zonas de rehabilitación y consolidación.

Así pues, el presidente cumplió con la carga de demostrar la intensificación del conflicto en las zonas delimitadas en el Decreto 2929 de 2002, pues de las pruebas recaudadas se deduce que dichas zonas están especialmente convulsionadas, como se expresó en la parte motiva del

referido Decreto. Estas pruebas, además, conducen a una necesaria inferencia respecto de la urgencia de utilizar dentro de esas áreas las medidas especiales de orden público, adicionales a las que resultan adoptables en el resto del territorio nacional, descritas en los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002. En efecto, la gravedad de la situación que describen tales pruebas permite deducir la capacidad para delinquir de las organizaciones criminales responsables de la alteración del orden y el grado de alteración de la normalidad institucional en las zonas delimitadas, que requiere una respuesta proporcionada y adecuada por parte de las autoridades, para la cual sus facultades ordinarias, e incluso las generales de la conmoción interior resultan insuficientes.

No hacen falta exhaustivas consideraciones para llegar a la conclusión relativa a la gran disponibilidad de armamento y municiones con la que cuentan las organizaciones terroristas, a la facilidad con la que se desplazan dentro de esos territorios para llevar a cabo sus acciones criminales, a la capacidad intimidatoria que despliegan en contra de los servidores públicos, etc, aspectos que sólo pueden ser reprimidos acudiendo a las facultades excepcionales que permiten la restricción de la libertad de circulación y residencia mediante la adopción de medidas como el toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito y circulación de personas o vehículos en horas y lugares determinados. O aquellas otras que autorizan exigir información sobre desplazamientos, revisión de cargas transportadas o que imponen restricción al tránsito y permanencia de extranjeros o al derecho de propiedad. Medidas estas que resultan proporcionadas a la gravedad de la situación de alteración del orden en las zonas de rehabilitación demarcadas por el Gobierno, como se estudiará más adelante.

Una apreciación razonada del acervo probatorio obrante en el expediente permite inferir lógicamente que a la alta capacidad delincencial de las organizaciones criminales que actúan en las zonas de rehabilitación y consolidación deben corresponder medidas especiales y adecuadas de control del orden público. La Corte llega al convencimiento de esta necesidad al apreciar en conjunto los documentos que contienen la descripción de la situación de hecho que allí se presenta, por lo cual estima que el Gobierno no obró arbitrariamente al considerar que se hacía necesario delimitar las zonas de rehabilitación y consolidación, *«con el fin de aplicarles medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos»*.²⁷

C.4 Cumplimiento de los principios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad, subsidiariedad, motivación de incompatibilidad y no discriminación.

En este acápite la Corte adelantará un examen del Decreto 2929 de 2002 que tenga en cuenta que la aplicación de medidas extraordinarias de orden público previstas en el Decreto 2002 de 2002 tendrá lugar específicamente en las áreas geográficas delimitadas por el Gobierno, dadas las circunstancias de hecho particulares que allí se presentan actualmente. Dicho examen es requerido en garantía de los derechos fundamentales de las personas que pueden verse afectadas por la aplicación del Decreto bajo examen. Este control se llevará a cabo para verificar también el cumplimiento concreto de los principios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad, subsidiariedad, motivación de incompatibilidad y no discriminación y recaerá tanto sobre la parte motiva del Decreto, como su articulado o parte normativa.

En cuanto a la parte de consideraciones, en donde el Gobierno expone los motivos que lo llevaron a la adopción del Decreto bajo estudio, la Corte reitera lo dicho anteriormente relativo

²⁷ Decreto 2929 de 2002, parte considerativa.

a que la precariedad de las expresiones utilizadas por el Ejecutivo al explicar las razones por las cuales es necesaria la expedición del Decreto no alcanza a ser tal que impida llevar a cabo el control de constitucionalidad que le compete, puesto que en esas pocas palabras alcanzó a referirse a la existencia de zonas especialmente convulsionadas y a la necesidad de aplicar en ellas una o más de las medidas extraordinarias requeridas para restablecer el orden en tales situaciones, medidas que, debe entenderse, son las descritas en el Decreto 2002 de 2002 al cual también hace expresa referencia la motivación.

Como consecuencia de lo anterior, es decir de haber hecho referencia en la parte de consideraciones del Decreto a la utilización de una o más medidas extraordinarias en las zonas delimitadas, en la parte normativa o articulado el Gobierno sólo hace mención expresa a la designación que hará el Presidente de la República de un comandante militar para las zonas delimitadas, por tratarse de un tema orgánico, y a la manera de solucionar los conflictos de competencia que puedan presentarse a la hora de adoptar las medidas extraordinarias de orden público. Ahora bien, la no determinación expresa de cuáles son las medidas excepcionales no resulta inconstitucional, por cuanto habiéndose expedido el Decreto 2929 de 2002 como una consecuencia de lo regulado en el 2002 del mismo año y de lo dispuesto en la Sentencia que recayó sobre él, como expresamente se indica en la parte considerativa de aquel Decreto, y habiendo expresado el Gobierno que la delimitación de las zonas se hacía necesaria para la adopción de una o más de las medidas excepcionales destinadas al restablecimiento del orden, debe entenderse que esas medidas son las reguladas en el referido Decreto 2002 de 2002.

Debe recordarse, además, que en la Sentencia C-1024 de 2002, la Corte Constitucional ya hizo el examen abstracto de la constitucionalidad de las medidas excepcionales de orden público aplicables en las zonas de rehabilitación y que, en aras de la protección futura de los derechos de las personas que pudieran eventualmente verse afectadas por su imposición, estableció una serie de condicionamientos para garantizar su interpretación conforme a la Constitución. Dichos condicionamientos, se recuerda, son los siguientes:

En el artículo 14, el inciso segundo referente a la posibilidad de imponer medidas como el toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito, circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados, fue declarado exequible en el entendido que estas facultades sólo pueden ser atribuidas al Presidente de la República, a los Ministros a los Gobernadores o a los Alcaldes, conforme lo establece el parágrafo 2 del artículo 38 de la Ley 137 de 1994.

En el mismo artículo el inciso tercero, relativo a la solicitud a la primera autoridad administrativa del lugar que debía formular el comandante militar de la zona para la expedición de permisos especiales para garantizar el libre tránsito de las personas, fue declarado exequible bajo el entendido según el cual el interesado puede directamente solicitar a la primera autoridad administrativa del lugar la expedición del permiso para transitar.

En cuanto al artículo 15, relativo a la facultad del gobernador para adoptar en su jurisdicción *«medidas para exigir a personas determinadas que comuniquen con una antelación de dos días, ante la primera autoridad civil del municipio y, en su defecto, ante el comandante de estación o subestación de Policía de la respectiva localidad, todo desplazamiento fuera de la misma cuando se trate de su residencia habitual»* la decisión de la Corte condicionó la exequibilidad de la disposición a que se entendiera que las medidas que puede adoptar el gobernador de departamento serán aquellas señaladas por la ley o por el Presidente de la

República en ejercicio de las atribuciones que le confiere la declaración del estado de conmoción interior.

En el artículo 21, el inciso segundo relativo a la facultad de los miembros de la Fuerza Pública de capturar preventivamente a los conductores y los auxiliares de medios de transporte que ingresen, transiten o salgan de las zonas de rehabilitación y consolidación, cuando exista un indicio que permita inferir que con la carga que se transporta se pretende auxiliar a alguna organización delictiva o a sus miembros, debiendo en este caso ponerse a los capturados a disposición de la autoridad judicial competente a más tardar dentro de las 24 horas siguientes, la Corte declaró la exequibilidad de la disposición siempre y cuando se entendiera que el indicio a que la norma se refiere es grave y además a que se cumplan para la captura los requisitos señalados en el artículo 38, literal f), inciso tercero, de la Ley 137 de 1994.

En el artículo 22, el inciso primero -referente a que previo al ingreso a la zona de rehabilitación y consolidación, los extranjeros deben informar al gobernador sobre su intención de transitar o permanecer en la misma y a que dicha autoridad, en un plazo que no puede exceder de ocho días hábiles, teniendo en cuenta las especiales condiciones de orden público, puede negar o autorizar el tránsito o permanencia- fue declarado exequible, en el entendido de que la norma no podrá ser aplicada a los periodistas cuya calidad se encuentre debidamente acreditada ni a las personas que tengan protección especial, según el Derecho Internacional Humanitario, tales como quienes desempeñen labores humanitarias, sanitarias o de asistencia religiosa, y que cuando se niegue la autorización de tránsito o permanencia a los demás extranjeros en las zonas de rehabilitación y consolidación que llegaren a establecerse, sólo procederá por razones de orden público y mediante decisión motivada.

El inciso segundo de la misma disposición -referente a que los extranjeros que se encuentren en la zona de rehabilitación y consolidación, y deseen permanecer o transitar en la misma, deberán proceder a informar al Gobernador su intención, dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de declaración de la Zona de Rehabilitación y Consolidación - fue considerado como constitucional, siempre y cuando se entienda que no se aplica a los extranjeros que tengan fijada su residencia en la zona respectiva.

En cuanto al artículo 23 que regula la utilización de bienes y servicios de particulares, la corte estimó que no vulneraba las normas superiores siempre y cuando la utilización temporal de bienes de particulares o la imposición de prestar servicios técnicos y profesionales no fuera de tal naturaleza y magnitud que se impidiera al propietario o tenedor de aquellos, o al técnico o profesional respectivo, darles una utilización racional a los bienes para el uso al que normalmente los destina en sus actividades privadas o, en el caso de los técnicos y de los profesionales no podría entenderse la norma hasta el punto de que la exigencia de sus servicios les impidiera el ejercicio de sus actividades normales en el oficio o la profesión que de ordinario ejercen.

Finalmente, en cuanto al artículo 26 según el cual el decreto 2929 de 2002 rige a partir de su publicación y suspende el inciso primero del artículo 294 del Código de Procedimiento Penal, la Corte estimó que sólo era exequible si la suspensión del inciso primero del artículo 294 del Código de Procedimiento Penal sólo se entendía referida a los delitos que tengan relación con las causas que motivaron la declaración de conmoción interior.

C.4.1. Principio de conexidad:

16. El principio de conexidad exige la presencia de una relación material entre las causas invocadas por el Gobierno al declarar la conmoción interior y los motivos esgrimidos por él posteriormente en los decretos legislativos subsiguientes.

La Sentencia C-802 de 2002, que estudió la constitucionalidad del Decreto 1837 de 2002, organizó los hechos invocados por el Gobierno como causas de la conmoción interior, identificando que varios de los mismos podían ubicarse dentro de ciertas categorías o grupos.

Uno primero de estos grupos, que el fallo encontró debidamente acreditado con las pruebas que obraban en el expediente, abarca los siguientes hechos generadores de la grave perturbación del orden público:

«Ataques contra ciudadanos indefensos, violaciones a sus derechos humanos, violaciones a las reglas del Derecho Internacional Humanitario y comisión de delitos de lesa humanidad como las masacres, desapariciones, secuestros, desplazamientos forzados y destrucción de pueblos indefensos por parte de «bandas armadas» y «grupos criminales», organizados y financiados al amparo del lucro gigantesco que les proporciona su participación directa y creciente en los delitos de narcotráfico, el secuestro y la extorsión, fuentes principales de esta tragedia colectiva. El poder financiero de estos grupos y su conexión con grupos afines de otros países o regiones y su capacidad tecnológica creciente para el terror.»

Dentro de una segunda categoría, la Sentencia incluyó las siguientes causas generadoras de la alteración del orden, que igualmente encontró acreditadas:

«Actos de terrorismo que se han presentado durante las últimas semanas en diferentes lugares del país y ataques terroristas contra la población civil y otras autoridades nacionales y contra la infraestructura de servicios esenciales por parte de las bandas armadas y grupos criminales.»

En una tercera categoría, la Sentencia se refirió a :

«Actos de coacción a mandatarios locales, seccionales y nacionales y a sus familias en todo el país por parte de grupos armados financiados mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión.»

En el Decreto 2929 de 2002 el Gobierno señala como justificación para la delimitación de dos zonas de rehabilitación y consolidación y para la adopción en ellas de las medidas a que se refieren los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002 la existencia de «zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales.» Como se dijo, la Corte entiende que con ello se hace alusión expresa a que los mismos motivos o supuestos fácticos que estuvieron presentes para declarar la conmoción interior en todo el territorio nacional se encuentran presentes en las zonas que ahora se delimitan como de rehabilitación o consolidación, con la peculiaridad de que en ellas estos hechos perturbadores del orden presentan una mayor intensidad y aptitud desestabilizadora. Circunstancias que, como se acaba de examinar, constituyen un supuesto fáctico debidamente comprobado dentro de este proceso.

En efecto, las pruebas obrantes en el plenario informan la significativa presencia de «bandas armadas» y «grupos criminales» en las zonas que se delimitan como de rehabilitación y consolidación, pertenecientes a las organizaciones conocidas como FARC, ELN, EPL, AUC, ERP y «Milicias», que en la Zona correspondiente a los departamentos de Bolívar y Sucre está calculada en un total aproximado de novecientos ochenta hombres y en la del Departamento de Arauca en aproximadamente mil personas pertenecientes a alguno de esos grupos narcoterroristas. Adicionalmente, tal material probatorio reporta el alto número de homicidios, secuestros, desplazamientos forzados, extorsiones, acciones de terrorismo, etc, perpetrados en los últimos meses por dichos grupos delincuenciales en estas áreas del territorio nacional, hechos todos estos que fueron considerados por el Gobierno como circunstancias justificativas

de la declaración de conmoción interior llevada a cabo mediante el Decreto 1837 de 2002 y mencionados por esta Corporación en la citada Sentencia C- 802 de 2002 dentro de la primera categoría de circunstancias generadoras de la alteración del orden que se encontraron debidamente acreditadas. De igual manera, el material probatorio que ha examinado la Corte acredita que en las zonas de rehabilitación y consolidación delimitadas en el Decreto bajo examen se viene presentando el continuo hostigamiento a las autoridades políticas, que hasta la presente arroja como resultado el asesinato de un representante a la Cámara, del vicepresidente del Concejo Municipal de Arauca y de un ex concejal de Arauquita y el secuestro del alcalde de Saravena y de dos diputados departamentales de Arauca; hechos delictivos que coinciden con los que la Corte en la referida Sentencia catalogó dentro de la tercera categoría de circunstancias determinantes de la alteración del orden aducidas por el Gobierno, que igualmente encontró justificadas. (*Actos de coacción a mandatarios locales, seccionales y nacionales y a sus familias en todo el país por parte de grupos armados financiados mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión*). Finalmente, las pruebas que obran en este proceso describen el continuo ataque a las obras de infraestructura de servicios públicos esenciales, como voladura de torres de energía y atentados contra oleoductos por parte de los grupos delincuenciales arriba mencionados. También reportan ataques terroristas contra la población civil como, por ejemplo, las agresiones con artefactos explosivos en Saravena, el ataque perpetrado dentro del perímetro urbano de la ciudad de Arauca llevado a cabo con cilindros de gas cargados de minas antipersonales, la instalación de retenes, la extorsión, la incineración y hurto de vehículos, etc. Categoría de ilícitos que coincide con el segundo grupo de circunstancias generadoras de la declaración de orden público, que la Corte encontró acreditada y justificativa de la declaración de la conmoción interior.

En tal virtud, la Corte encuentra que existe una conexidad material entre los motivos que llevaron a declarar turbado el orden público mediante el Decreto 1837 de 2002 y aquellos que condujeron a la delimitación de zonas de rehabilitación y consolidación mediante el Decreto 2929 del mismo año, que ahora se examina.

C.4.2. Principio de finalidad

17. El principio de finalidad impone que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, y no a alcanzar otros propósitos. (Ley 137 de 1994, artículo 10). El alcance normativo del Decreto 2929 de 2002 consiste en delimitar ciertas zonas de rehabilitación y consolidación lo cual, como se dijo, implícitamente autoriza a las autoridades para ejercer las facultades especiales que se definen en los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002.

En cuanto a la delimitación propiamente dicha de las áreas de rehabilitación, ella no desconoce el principio de finalidad. Esta delimitación es requisito previo para la adopción de las medidas especiales y adicionales diseñadas especialmente para lograr el restablecimiento del orden. Tiene pues, como objetivo mediato, el de conjurar la conmoción. Es decir, aunque tal delimitación en sí misma no conduce inmediatamente al restablecimiento del orden, mediatemente se dirige a ello al permitir la imposición de aquellas otras medidas que sí tienen tal aptitud.

En cuanto a las medidas que en virtud de la delimitación pueden las autoridades imponer en las zonas de rehabilitación, la constitucionalidad abstracta de las mismas, como se dijo, no será objeto de nuevo estudio en la presente Sentencia, pues este asunto ya se definió al llevar

a cabo la revisión de constitucionalidad de los artículos 13 y siguientes del referido Decreto 2002 de 2002, en la Sentencia C-1024 de 2002. De esta manera la Corte entiende que está definido que tales medidas no desconocen el principio de finalidad y se encaminan a lograr el restablecimiento del orden siempre que sea necesario delimitar zonas especiales de rehabilitación.

Sin embargo, no sobra recordar que las medidas que podrán adoptarse en las zonas delimitadas por el Decreto 2929 de 2002 consisten, de manera general, en el nombramiento de un comandante militar bajo cuyo control quedan todos los efectivos de la Fuerza Pública, en la restricción de la libertad de circulación y residencia mediante la adopción de medidas como el toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito, circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados, informaciones sobre desplazamientos en la zona, revisión de cargas transportadas y restricción al tránsito y permanencia de extranjeros, así como la restricción al derecho de propiedad mediante la autorización para la utilización de bienes o servicios particulares. Medidas estas que deben adoptarse dentro de los condicionamientos señalados por la Corte en la aludida Sentencia C-1024 de 2002, antes recordados en esta misma providencia.

Teniendo en cuenta las peculiaridades del supuesto fáctico que llevó al Gobierno a hacer uso de su atribución de delimitar mediante decreto legislativo zonas especiales de rehabilitación y consolidación, es decir reconociendo la demostrada existencia de una especial intensidad y frecuencia en la ocurrencia de hechos perturbadores de la paz en dichas áreas geográficas, las medidas que podrán adoptarse en ellas, aunque implican la limitación de algunos derechos y libertades, están dirigidas a lograr el restablecimiento del orden público y a impedir la extensión de la situación de alteración.

En efecto, el nombramiento de un comandante militar bajo cuyo control quedan todos los efectivos de la Fuerza Pública permite coordinar adecuadamente la acción de sus miembros, para contrarrestar eficazmente la acción de la subversión. La limitación de las libertades de circulación, residencia y del derecho a la propiedad está dirigida a facilitar el control de la actividad delictual, con miras al restablecimiento del orden, así como a proteger a la población civil en caso de confrontaciones armadas. No cabe duda de que al establecerse límites a la libertad de circulación, como lo son el toque de queda, los retenes militares, los indicativos especiales para la movilización, los permisos especiales para el libre tránsito, la permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados, la revisión de cargas transportadas y restricción al tránsito y permanencia de extranjeros, la autoridades tendrán medios de acción que favorecerán, por ejemplo, el control en el porte y tráfico de armas, explosivos y municiones, la utilización de las horas nocturnas para el desplazamiento camuflado de tropas subversivas o paramilitares, la identificación y detención de los delincuentes que transitan libremente por esas zonas aterrorizando a la población, etc. De otro lado, la posibilidad de utilizar en ciertas circunstancias bienes o servicios particulares, también facilita a las autoridades la lucha emprendida contra las organizaciones delincuenciales y terroristas.

De esta manera, las medidas adicionales mencionadas son facultades de las autoridades, que han sido concebidas y deben ser aplicadas para terminar con la situación de especial alteración del orden público que se presenta actualmente en esta zona o para impedir la extensión de sus efectos. En esta medida cumplen con esta finalidad en relación concreta con dichas áreas.

Ahora bien, la utilización indebida de tales facultades para otros fines distintos del restablecimiento del orden constituye una posibilidad que no hace inconstitucional la delimitación

de las zonas especiales de orden público, y que en cada caso particular debe ser denunciada y controlada mediante los recursos y acciones que prevé el ordenamiento jurídico que resulten pertinentes en cada caso, ante la jurisdicción correspondiente. La posible utilización de una facultad para fines distintos de aquellos para los cuales se otorga, no puede conducir a la declaratoria de inexecutable de la norma que la concede. Así lo ha sostenido reiteradamente la Corporación:

«Por otra parte, el control de constitucionalidad de las leyes que ejerce la Corte es un juicio abstracto mediante el cual se confronta la norma demandada con la Constitución Política, razón por la cual desborda las funciones de esta Corporación retirar una disposición del ordenamiento positivo con fundamento en una mera hipótesis de aplicación de la misma.»²⁸

18. Como se dijo, el alcance normativo de los artículos 1° y 2° del Decreto 2929 de 2002 consiste en delimitar las zonas especiales de rehabilitación y consolidación, con lo cual implícitamente se autoriza la utilización en dichas áreas de las facultades a que se refieren los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002. No obstante, el Decreto 2929 de 2002 contiene en sus artículos 3° a 6° otras normas que conceden facultades al Gobierno, cuya finalidad también debe ser verificada por la Corte.

El artículo 3° permite al Presidente de la República designar un comandante militar para cada una de las zonas delimitadas en el Decreto, quienes asumirán el control operacional en esos territorios. Con lo anterior, se reiteran las facultades reconocidas al ejecutivo por el artículo 13 del Decreto 2002 de 2002²⁹, encontrado exequible por esta Corporación³⁰. El referido nombramiento de un único comandante militar sin duda persigue la coordinación de las autoridades en sus acciones de ésta índole, y en tal virtud responde al principio de finalidad.

19. El artículo 4° dispone que cuando en una zona de rehabilitación y consolidación concurren dos o más municipios ubicados en diferentes departamentos, la adopción de las medidas especiales de orden público será de competencia de los respectivos Gobernadores, quienes obrarán de consuno. Esta disposición, cuyo alcance no es otro que el de aclarar a qué autoridad política le corresponde el ejercicio de las mencionadas competencias en materia de orden público, y la necesaria coordinación que debe darse entre ellas, obedece a los criterios sentados por esta Corporación en la mencionada Sentencia C- 1024 de 2002, en donde al estudiar la constitucionalidad del artículo 24 del Decreto 2002 de 2002 la Corte dijo:

«En el artículo referido se dispone que cuando a una zona de rehabilitación y consolidación que se establezca, concurren municipios de dos o más departamentos, «la adopción de las medidas señaladas en este decreto, que correspondan a los Gobernadores, será de competencia del Ministro del Interior».

«Analizada esta disposición, a juicio de la Corte resulta contraria a la Constitución por cuanto, por una parte, si la atribución pertenece al Gobierno Nacional, éste estaría integrado por el Presidente de la República y el Ministro del ramo respectivo, según el artículo 115 de la Constitución Política; y, por otra parte, los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público según el artículo 303 de la Carta,

²⁸ Sentencia C-201 de 2002, M.P Jaime Araujo Rentería. En el mismo sentido cf. Sentencia C- 1269 de 2000

²⁹ Artículo 13. Control operacional. Una vez delimitada la Zona de Rehabilitación y Consolidación, el Presidente de la República procederá a designar un Comandante Militar y a partir de dicho acto administrativo, todos los efectivos de la Fuerza Pública que se encuentren en el área respectiva quedarán bajo control operacional de dicho Comandante.

³⁰ Sentencia C-1024 de 2002.

y deben aplicar los actos y órdenes del Presidente de la República para su restablecimiento (art. 296 CP) además de que ejercen como tales funciones en esa materia en el ámbito de su jurisdicción territorial ordinariamente. Es claro que los municipios de una de esas zonas en todos los casos siguen perteneciendo al departamento respectivo, todo lo cual indica que es al gobernador y en ningún caso al Ministro del Interior, por cuanto por lo dicho no resulta aplicable el parágrafo 2 del artículo 38 de la Ley 137 de 1994.»

20. El artículo 5° del Decreto bajo examen prescribe que la Policía Nacional hará presencia permanente en los municipios integrantes de las Zonas delimitadas como de rehabilitación y consolidación. A juicio de la Corte, esta disposición no concede nuevas facultades a ninguna autoridad civil ni militar y simplemente constituye un ejercicio de las atribuciones ordinarias del Presidente de la República, conferidas por los numerales 3° y 4° del artículo 189 de la Constitución, según los cuales a él corresponde, como «Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República», la dirección de la Fuerza Pública con facultad para disponer de ella en todo el territorio nacional, para la conservación del orden público y su restablecimiento «donde fuere turbado». En tal virtud, bien puede disponer la presencia permanente de la Policía Nacional, institución que forma parte de la Fuerza Pública (C.P art. 216), en aquellas zonas en donde existen supuestos fácticos de especial alteración de la tranquilidad, más cuando a ella compete el «mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.» (C.P art. 218)

Respecto de esta atribución ordinaria del Presidente, ya la Corte había dicho lo siguiente en la pluricitada Sentencia C-1024 de 2002:

«...bien podría el Presidente de la República disponer la concentración temporal de las Fuerza Pública en aquellas zonas del país donde se requiera para los efectos constitucionales acabados de mencionar, aun en situaciones de normalidad y, con mayor razón durante el estado de conmoción interior.»

La presencia permanente de la Policía Nacional en las zonas delimitadas en el Decreto bajo examen, naturalmente persigue contribuir al restablecimiento del orden y a impedir la extensión de los efectos de la conmoción interior, por lo cual, en sí misma, no irrespeta el principio de finalidad a que se refiere el artículo 10° de la Ley 137 de 1994, estatutaria sobre estados de excepción.

20. Finalmente, el artículo 6° del Decreto 2929 de 2002 ordena que los Ministerios de Educación Nacional, Salud y de Trabajo y Seguridad Social, presenten planes y proyectos que conlleven a la rehabilitación de las zonas en sus respectivas áreas. Aunque esta medida no es de aquellas mencionadas en los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002, ella corresponde al ejercicio ordinario de las facultades presidenciales de distribuir los negocios entre los ministerios, contenida en el numeral 17 del artículo 189 de la Constitución. Su objetivo, como se desprende de su propia redacción, es lograr la rehabilitación de las zonas delimitadas, a través de planes y acciones distintas de las de la Fuerza Pública o los organismos de seguridad del Estado, buscando la efectivización de los derechos sociales de los residentes en ellas, especialmente afectados en su ejercicio por la particular situación de alteración del orden público.

La mencionada alteración especial del orden conlleva múltiples estragos en las condiciones de vida de los habitantes de la región, ocasionados por la desintegración familiar que tiene su causa en los múltiples homicidios, reclutamientos y desplazamientos forzados, secuestros, etc,

que va aparejada con la dificultad en la prestación de los servicios públicos, incluidos los de educación y salud, a raíz de la destrucción de la infraestructura requerida para ello. Esta situación, sumada a las condiciones históricas de pobreza y depresión social exigen la inmediata adopción de planes que pretendan la construcción de condiciones adecuadas de paz, a partir del reconocimiento y respeto de los derechos humanos. En tal virtud, el artículo 6° no desconoce el principio de finalidad.

C.4.3. Principio de necesidad

21. En virtud del principio de necesidad, deben ser expresas y claras las razones por las cuales las medidas adoptadas son necesarias para alcanzar el restablecimiento del orden público. (Ley 137 de 1994, artículo 11). Dado que, en este caso, la delimitación de las áreas de rehabilitación conlleva como principal efecto jurídico la posibilidad de restringir las libertades de circulación, residencia y domicilio, se tiene que lo que exige este principio de necesidad coincide con lo que prescribe el artículo 8° de la Ley 137 de 1994, según el cual las limitaciones a los derechos deben estar justificadas, por lo cual en los decretos de excepción deben señalarse los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias.

Toda vez que anteriormente en esta misma providencia se expusieron los criterios por los cuales no resulta necesario que dentro de un decreto legislativo que delimitan zonas de rehabilitación y consolidación se hagan expresas las razones por las cuales cada una de las medidas restrictivas de ciertos derechos que resultan imponibles en dichas zonas deban ser expresamente mencionadas y justificadas, no se estima necesario repetir ahora tales criterios.

C.4.4. Principio de proporcionalidad

22. Para llevar a cabo el estudio de la proporcionalidad de las normas contenidas en el Decreto 2929 de 2002 es necesario recordar que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 189 de la Constitución, al Presidente de la República le corresponde «*conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado*» (numeral 4°) y «*dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.*» (numeral 5°). Acorde con estas responsabilidades a él se le reconoce la facultad de declarar el estado de conmoción interior y de utilizar las atribuciones que en esta situación le reconoce la Carta. (Artículos 213 y 214 C.P)

Es decir, enfatiza la Corte, estas funciones de declarar la conmoción y de utilizar las facultades que en esta situación se le reconocen, deben ser ejercidas por él y no por otra autoridad y para su desempeño no se exige la participación ciudadana en el diseño de las medidas que lleguen a adoptarse. La conveniencia de una u otra alternativa de acción en el cumplimiento de estos deberes del Presidente es asunto discrecional suyo, aunque sujeto a derecho y no exento del control político que ejerce el legislativo. El control jurídico no recae sobre estos asuntos de conveniencia y oportunidad, sino sobre los aspectos reglados del ejercicio de tales competencias, como lo ha señalado esta Corporación anteriormente en relación concreta con la facultad de declarar turbado el orden público interno:³¹

«...sin desconocer que se trata de un acto que se proyecta políticamente, es evidente que el decreto mediante el cual se declara el estado de conmoción interior es un acto jurídico que

³¹ Sentencia C-802 de 2002 M.P Jaime Córdoba Triviño

contiene elementos reglados por la propia Constitución y **un elemento discrecional también reconocido por la Carta**. Los elementos reglados están expresamente señalados en el artículo 213, según el cual el Presidente sólo puede 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»*. **El elemento discrecional consiste en que el Presidente de la República es competente para apreciar la existencia de estos hechos y calificar su gravedad y su trascendencia así como para decidir si declara o no declara el estado de conmoción interior.»**³¹

De esta manera, declarar o no declarar el estado de conmoción interior o utilizar o no las competencias que dicho estado le concede es facultad discrecional del Presidente, entendiendo la discrecionalidad no como una atribución absoluta no sujeta a límites, sino como la facultad que le permite apreciar las circunstancias de hecho y las de oportunidad y conveniencia que rodean la toma de la decisión, concediéndole la posibilidad de actuar o de no hacerlo, o de escoger el contenido de su determinación, siempre dentro de la finalidad general de restablecer el orden o impedir la extensión de la situación de conmoción.

23. Ahora bien, el principio de proporcionalidad exige que que las medidas expedidas durante los estados de conmoción interior *«guarden proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar»* (Ley 137 de 1994, artículo 13) y constituye uno de los aspectos reglados del ejercicio de la atribuciones reconocidas al ejecutivo durante la conmoción interior. La proporcionalidad ha sido definida como *«la justa medida que debe existir entre los distintos instrumentos que se dicten para contrarrestar el orden perturbado y las situaciones o circunstancias de crisis que se pretende conjurar.»*³² De donde puede deducirse que la proporcionalidad *«es la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos.»*³³

De la anterior definición se desprende que la proporcionalidad mira a que las medidas adoptadas para conjurar la alteración del orden público sean adecuadas para ello, sin resultar excesivas por implicar restricciones de derechos, órdenes, o disposiciones innecesarias, como tampoco insuficientes para alcanzar su propósito.

Existiendo la posibilidad de delimitar zonas de rehabilitación o consolidación en donde cabe aplicar medidas suplementarias a las generales, la proporcionalidad de tales medidas debe juzgarse dentro de las circunstancias particulares que reviste la alteración del orden en cada zona y dentro del tiempo de la conmoción. Es una proporcionalidad concreta, relativa a la situación que se vive en dicha zona en ese momento. No depende, por lo tanto, de que en otras oportunidades o lugares, en donde se viven circunstancias diferentes, se adopten las mismas u otras medidas.

Las facultades concedidas a las autoridades dentro de las zonas de rehabilitación y consolidación delimitadas en el Decreto bajo examen, si bien implican restricciones a las libertades de circulación, residencia y propiedad, no resultan excesivas en cuanto no afectan el núcleo esencial de tales derechos ni implican una suspensión de los mismos, siendo, de otro

³² Sentencia C-179 de 1994. M.P Carlos Gaviria Díaz

³³ Sentencia C-033 de 1993, M. P Alejandro Martínez Caballero

³⁴ Decreto 2002 de 2002, artículos 13, 14 y 15.

lado, adecuadas para lograr el restablecimiento del orden al conceder a las autoridades mayores medios de acción contra los grupos al margen de la ley que operan en las áreas delimitadas.

En efecto, cada una de ellas es adecuada y razonable frente a la gravedad de los hechos, como pasa a estudiarse: En cuanto a la restricción a la libertad de circulación consistente en la imposición del toque de queda, esta medida, durante el estado de conmoción interior, ha sido considerada abstractamente como ajustada a la Constitución, en cuanto no implica sino la restricción del derecho. A juicio de la Corte, dado el alto índice de criminalidad existente en las zonas de rehabilitación que revelan las pruebas allegadas, esta restricción resulta útil en cuanto permite a las autoridades ejercer un control de los movimientos de los grupos delincuenciales. Su utilización, especialmente en horas nocturnas, impide el camuflaje de bandas, armas, municiones, etc. Evidentemente implica la limitación de movimientos de la ciudadanía en general, pero dicho sacrificio no resulta excesivo frente a los beneficios obtenidos por la utilización de la medida. En tal virtud, en el caso presente, no resulta desproporcionada.

Otro tanto cabe decir en relación con las demás medidas restrictivas de la libertad de circulación que puede el Gobierno adoptar en las zonas delimitadas en el Decreto 2929 de 2002, como lo son los retenes militares, indicativos especiales para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito y circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados³⁴. Al igual que el toque de queda, estas medidas facilitan a las autoridades controlar el porte ilegal de armas y municiones, vigilar áreas especialmente vulnerables o las personalidades amenazadas y establecer garantías para la protección de la ciudadanía, por ejemplo en lugares de reunión masiva o en edificios institucionales. Como en el caso anterior, su utilización no implica un sacrificio desproporcionado de derechos frente a la seguridad general lograda a través de ellas. En tal medida, tampoco resultan desproporcionadas.

En cuanto a la facultad de recabar información sobre armas, explosivos, accesorios, municiones y equipos de telecomunicaciones, o sobre vehículos y otros medios de transporte, terrestre, fluvial, marítimo o aéreo, que circulen en las zonas de rehabilitación³⁵ ya la Corte en la Sentencia C-1024 de 2002 había expresado que ella *«puede resultar útil para el control del orden público y desde ese punto de vista adecuada a la finalidad que se persigue con la declaración del estado de conmoción interior.»* Ahora bien, dentro del contexto de la especial alteración del orden público reinante en las zonas delimitadas en el Decreto 2929 de 2002, el uso de esta facultad resulta ser particularmente razonable, pues es evidente que la comisión de los delitos y actos de terror requieren para su consumación de este tipo de objetos. En tal virtud, la información que se tenga sobre su tenencia, contribuye al control de su utilización para los referidos fines criminales.

Igualmente razonable y proporcionada es la facultad otorgada a los comandantes militares de las zonas de rehabilitación para ordenar a la autoridad competente la suspensión de permisos de porte de armas de fuego³⁶. Esta medida garantiza la seguridad general, y dentro del estado de cosas que se vive en las zonas delimitadas mediante el Decreto 2929 de 2002, resulta casi una disposición ineludible para lograr el restablecimiento de la garantía de los derechos fundamentales.

Ante la significativa presencia de miembros de las organizaciones delincuenciales en las zonas a que se refiere el Decreto bajo examen, la exigencia de portar el documento de

³⁵ Decreto 2002 de 2002, artículo 18.

³⁶ Decreto 2002 de 2002, artículo 19

identificación personal en dichas áreas, autorizándose a las autoridades para retener por 24 horas a quienes no cumplan esta obligación a fin de verificar su identidad y se establecer si se trata de personas requeridas por las autoridades³⁷, se revela adecuada y razonable, sin significar una limitación excesiva de derechos, si se la mira frente a la urgente necesidad de capturar a los responsables de los frecuentes actos terroristas. Tampoco encuentra en esta facultad una desproporción manifiesta, dadas las particularidades de la situación de orden público en las referidas zonas que delimitó el gobierno en el Decreto que ocupa la atención de la Corte.

Respecto de la restricción al tránsito y permanencia de extranjeros en las zonas de rehabilitación, ella permite a las autoridades controlar el tráfico de armamento y municiones, dotaciones, equipos, tráfico de drogas etc. La condición de zona limítrofe que presenta en especial la zona de Arauca y las actividades de tráfico internacional de narcóticos a que se dedican las organizaciones delincuenciales hace necesario un control del tránsito de extranjeros, lo cual no conlleva un trato desigual respecto de individuos colombianos. En tal virtud la medida no es desproporcionada a la situación fáctica de especial convulsión que se vive en las zonas de rehabilitación. Con todo, no deben olvidarse los condicionamientos impuestos a esta facultad de limitar tales derechos de los extranjeros, indicados en la Sentencia C-1024 de 2002, según los cuales la restricción no puede incluir a los que lleven a cabo actividades periodísticas o a quienes pretendan realizar o realicen en ellas labores humanitarias, o de sanidad, o de asistencia religiosa, pues ello *«resultaría violatoria de normas de Derecho Internacional Humanitario que obligan a Colombia.»* Además, en relación con otros extranjeros distintos a los anteriores, *«podría exigírseles que comuniquen al gobernador su intención de transitar o permanecer en la zona respectiva, pero la negativa a concederles la autorización prevista en el decreto, deberá ser motivada de manera específica y sólo cuando razones de orden público así lo justifiquen en el caso concreto, ya que los extranjeros conforme al artículo 100 gozan de los mismos derechos civiles que los colombianos pero la ley puede limitarlos por razones de orden público.»*

Finalmente, la restricción al derecho de propiedad mediante la autorización para la utilización de bienes o servicios particulares, medidas estas que deben adoptarse dentro de los condicionamientos señalados por la Corte en la aludida Sentencia C-1024 de 2002, no implica el desconocimiento del derecho de dominio ni impone cargas excesivas a los particulares y en cambio se justifican por la función social de la propiedad y el principio de solidaridad que constitucionalmente obliga a responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Por lo tanto, la aplicación en las zonas delimitadas mediante el Decreto 2929 de 2002 de las medidas consignadas en los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002, concreta y específicamente no resulta desproporcionada. Debe resaltarse además, que la aplicación de tales medidas en dicha zonas no fue considerada como desproporcionada por ninguno de los intervinientes en el presente proceso.

Además, no debe olvidarse que, abstractamente, la constitucionalidad de estas facultades ya fue objeto de estudio en la mencionada Sentencia C-1024 de 2002, en la que se expresó:

«La Corte encuentra constitucional la posibilidad de restringir en las zonas de rehabilitación los derechos fundamentales señalados. En consecuencia, en principio los decretos legislativos que se dicten para delimitar su área geográfica pueden hacer tales restricciones. Sin embargo, en cada caso,

³⁷ Decreto 2002 de 2002, artículo 20.

el Gobierno Nacional deberá cumplir los requisitos señalados en la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, tanto formales como de fondo.»

Sin embargo, a juicio de uno de los intervinientes, las medidas adoptadas mediante el Decreto 2929 de 2002, que consisten en delimitar una zona en donde pueden imponerse restricciones a ciertas libertades y derechos que no operan para el resto del territorio, resultan desproporcionadas, por cuanto, según afirma, existen otras zonas del país en donde la situación de alteración del orden es de mayor gravedad. Cabe entonces preguntarse si la proporcionalidad de las medidas adoptadas para restablecer el orden público en determinada zona, es decir su adecuación sin excesos ni defectos para lograr el restablecimiento del orden en ella, puede depender de que en otras zonas no se hayan adoptado medidas similares.

A juicio de la Corte, el hecho de que el Gobierno no haya delimitado nuevas zonas de rehabilitación no hace desproporcionadas las medidas que se han adoptado en las zonas de rehabilitación y consolidación señaladas en el Decreto 2929 de 2003. Lo anterior porque la proporcionalidad de la medida no se examina frente a otras posibles medidas adoptables en otros lugares y circunstancias, sino frente a la situación concreta sobre la que pretenden actuar.

Conforme con lo dicho anteriormente sobre la discrecionalidad presidencial durante la conmoción interior, al Gobierno deben reconocérsele las atribuciones para el restablecimiento del orden, que incluyen la posibilidad de ubicar los distintos contingentes de la Fuerza Pública en aquellas zonas en las que, dada la especial y comprobada alteración del orden por la presencia de grupos al margen de la ley que despliegan una intensa actividad delincencial, él juzgue que, estratégicamente, es necesario lograr prioritariamente el restablecimiento de la normalidad. Y también para este propósito, tanto en la Ley 137 de 1994 como en el Decreto 2002 de 2002, se ha previsto la facultad de delimitar zonas y adoptar en ellas ciertas medidas especiales, señaladas en estas mismas normas. Las posibilidades de que la Corte indique las regiones del país que deben ser señaladas como zonas de rehabilitación y las que no deben serlo excede las facultades de control constitucional y también rebasa el alcance del derecho de participación ciudadana que se ejerce a través de la acción pública de inconstitucionalidad de las leyes. A esta Corporación, en materia de proporcionalidad, solo le compete verificar la real presencia de grupos al margen de la ley que producen una especial alteración del orden en las zonas de rehabilitación delimitadas y la adecuación, sin excesos ni defectos, de las medidas imponibles en dichas zonas. Constatado lo anterior, como ya lo ha hecho tanto en esta providencia como en la Sentencia C-1024 de 2002, no puede extender sus facultades a otros asuntos que, estrictamente, rebasan tanto la noción jurídica de proporcionalidad, como sus propias facultades.

24. Ahora bien, en relación con las medidas adoptadas en los artículos 3°, 4° y 5° del Decreto 2929 de 2002 consistentes en: (i) facultar al Presidente de la República para designar un comandante militar en las zonas delimitadas, a fin de que asuma el control operacional conforme al artículo 13 del Decreto 2002 de 2002; (ii) precisar la competencia de consuno de los gobernadores de los departamentos para la adopción de las medidas a que se refiere el Decreto mencionado, siempre que en una zona de rehabilitación y consolidación concurren dos o más municipios ubicados en diferentes departamentos; y (iii) ordenar la presencia permanente de la Policía Nacional en dichas zonas, la Corte encuentra que ellas también resultan proporcionadas en cuanto se adecuan para lograr el restablecimiento de la normalidad, sin imponer restricciones excesivas.

Como se recuerda, el artículo 6° del Decreto en estudio ordena que los ministerios de Educación Nacional, Salud y de Trabajo y Seguridad Social presenten planes y proyectos en sus respectivas áreas, que conlleven a la rehabilitación de las zonas, lo cual en sí mismo resulta

ajustado al principio de finalidad y particularmente importante por las circunstancias de depresión social existentes en las zonas de rehabilitación y consolidación. Si bien podría pensarse que esta medida no es suficiente para el restablecimiento del orden público, sin embargo resulta proporcionada en cuanto contribuiría a reestablecer las condiciones económicas y sociales necesarias para el logro de la paz social. La Corte considera que aquí el principio de proporcionalidad se cumple, si se entiende que la proporcionalidad de una medida consiste en que ella sea adecuada y razonable para lograr el restablecimiento del orden público *o para contribuir a ello*, sin imponer innecesarias o excesivas restricciones de derechos. Es decir, aunque la medida por sí sola no tenga la virtualidad de restaurar el orden público, aunada a las demás acciones del Estado coadyuva a consolidar un orden justo, presupuesto de la verdadera paz, y en tal virtud resulta proporcionada y razonable.

Sin embargo, dado que la norma tal como está redactada se refiere a la sola formulación de planes de rehabilitación de contenido social, lo cual en sí mismo prácticamente en nada contribuye a la obtención de la paz, a fin de reforzar su eficacia la Corte considera adecuado el condicionamiento de constitucionalidad que sugiere el Ministerio Público, referente a que debe darse inicio a la ejecución de dichos planes de rehabilitación dentro del término de la conmoción.

Por lo anterior la Corte comparte en este punto los criterios expuestos por el Ministerio Público, en el sentido de que dichos proyectos deben llevarse a ejecución durante el término de la conmoción y, si es posible dada su naturaleza, concluirse en dicho término. Solo bajo este entendimiento la medida a que se refiere el artículo 6° del Decreto 2929 de 2002 respeta el principio de proporcionalidad, al contribuir eficazmente al restablecimiento del orden.

C.4.5 Principio de no discriminación

25. Exige el principio de no discriminación que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no entrañen diferencia de trato alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. (Ley 137 de 1994, artículo 14).

Ninguna de las disposiciones contenidas en la parte normativa del Decreto 2929 de 2002, como tampoco las medidas que en virtud de la delimitación de las zonas de rehabilitación y consolidación pueden adoptarse allí, señaladas en los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002 (con los condicionamientos introducidos por la Sentencia C-1024 de 2002), entraña diferencias de trato, o se dirige sólo a determinado grupo de la población. Se trata por tanto de una preceptiva general, impersonal y abstracta, que no irrespeta el canon 13 superior.

C.4.6 Principio de subsidiariedad:

27. Conforme a este principio, la utilización de las facultades excepcionales se supedita a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para resolver la situación de grave alteración del orden público.

Las facultades excepcionales que ha ejercido el Gobierno al expedir el Decreto 2929 de 2002 fueron las de delimitar zonas en donde proceden restricciones especiales, como se ha analizado a lo largo de la presente providencia.

Encuentra la Corte que el supuesto fáctico que soporta el ejercicio de estas facultades, consistente en la especial alteración del orden público en estas zonas por la presencia de los grupos al margen de la ley y su intensa actividad, y la hasta ahora imposibilidad de lograr el restablecimiento del orden con los recursos ordinarios y aun con aquellos de que se dispone de manera general durante la conmoción interior, hace razonable la utilización de esos

mecanismos suplementarios de excepción, por cuanto sin la adopción de controles especiales y sin los medios de acción que conceden a las autoridades las atribuciones de que disponen dentro de las zonas de rehabilitación, parece muy difícil lograr el restablecimiento de la normalidad, una vez visto y comprobado el potencial perturbador de los agentes del desorden y la ola de violaciones a los derechos fundamentales que vienen produciéndose en estas regiones del territorio nacional.

C.5. Respeto del artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

28. El artículo 4° de la Ley 137 de 1994 remite al 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos para prohibir que durante los estados de excepción se afecten de los derechos a la vida y a la integridad personal, el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos, la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación, la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal, el derecho a elegir y ser elegido, el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles y el derecho al habeas corpus. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Para la Corte, ninguna de estas prohibiciones es transgredida al delimitar zonas especiales de rehabilitación que autorizan a aplicar en ellas las medidas a que se refieren los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002, cuya constitucionalidad, con algunos condicionamientos, ya fue declarada mediante Sentencia C-1024 de 2002.

Con fundamento en todas las consideraciones anteriores, la Corte estima que el Decreto 2929 de 2002 se ajusta a la Constitución y a la Ley 137 de 1994, en especial a lo dispuesto por su artículo 9° según el cual las facultades excepcionales no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción, sino únicamente cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación y motivación de incompatibilidad.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 2929 de 2002, salvo el artículo 6°, el cual sólo se ajusta a la Constitución en el entendido según el cual los planes y proyectos a que se refiere deben llevarse a ejecución durante el término de la conmoción y, si es posible dada su naturaleza, concluirse en dicho término.

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

EDUARDOMONTEALEGRELYNNET,
 Presidente
 (con aclaración de voto)

JAIME ARAUJO RENTERÍA,
 Magistrado (con salvamento de voto)

ALFREDO BELTRÁN SIERRA,
Magistrado
(con salvamento de voto)

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA,
Magistrado
(con aclaración de voto)

JAIME CORDOBA TRIVIÑO,
Magistrado

RODRIGO ESCOBARGIL,
Magistrado
(con aclaración de voto)

MARCO GERARDO MONROY CABRA,
Magistrado
(con aclaración de voto)

ALVARO TAFUR GÁLVIS,
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ,
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ,
Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-122/03

Teniendo en cuenta que los suscritos magistrados salvaron el voto respecto de la decisión adoptada mediante la Sentencia C-1024 de 2002 según la cual la delimitación de las zonas de rehabilitación y consolidación debía ser llevada a cabo mediante la expedición de decretos legislativos, por las razones expuestas en dicho salvamento y a las cuales ahora se remiten, en este caso se permiten aclarar el voto en el sentido de que sólo en acatamiento al principio de cosa juzgada han aceptado esa posición en la presente Sentencia.

Fecha *ut supra*,

MARCO GERARDO MONROY CABRA, Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL, Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-122/03

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo mi voto en relación con la decisión contenida en la Sentencia C-122 de 18 de febrero de 2003, en la cual se declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 2929 de 2002, si bien en cuanto a su artículo 6° se declaró la constitucionalidad condicionada, de lo que igualmente discrepo.

Son razones de este salvamento de voto las que se expresan a continuación:

1ª. Mediante Sentencia C-1024 de 26 de noviembre de 2002, *se declaró la inexecutable del artículo 12 del Decreto Legislativo 2002 del 9 de septiembre de 2002, norma esta que a continuación del artículo 11 del mencionado Decreto en el cual se define lo que ha de entenderse por «zona de rehabilitación y consolidación», dispone que ellas «serán delimitadas por el Presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones para la conservación y restablecimiento del orden público en todo el territorio nacional».*

2ª. De manera expresa se dijo por la Corte para fundamentar la declaración de inexecutable del citado artículo 12 del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002, lo que a continuación se transcribe:

«5.1. Como se observa de la lectura de las disposiciones que integran el capítulo II del decreto objeto de control, en él se autoriza la creación de las denominadas «zonas de rehabilitación y consolidación», definidas como un área geográfica que se encuentre afectada «por acciones de grupos criminales», cuya delimitación se hará por el Presidente de la República, y en la cual resulta necesaria la aplicación de «medidas excepcionales» que en ese capítulo se establecen, y en las que también se aplicarán «las demás medidas dictadas en la conmoción interior».

«En dichas zonas, conforme al artículo 13 del decreto, el Presidente de la República designará un comandante militar, momento a partir del cual «todos los efectivos de la Fuerza Pública que se encuentren en el área respectiva quedarán bajo el control operacional de dicho comandante», a quien además se le asignan otras atribuciones.

«Las limitaciones especiales a los derechos fundamentales con vigencia en tales zonas, abarcan el derecho a la libre circulación y residencia, con las restricciones y requisitos de que tratan los artículos 14 y 15; sanción con retención transitoria en caso de no dar información previa con dos días de antelación cuando se exija a personas determinadas enterar a la autoridad civil del municipio y en su defecto al comandante de estación o subestación de policía sobre «todo desplazamiento fuera de la misma cuando se trate de su residencia habitual» (art. 16); la atribución de facultades al comandante militar de la zona de rehabilitación y consolidación para recoger, verificar, conservar y clasificar la información a que se refiere el artículo 17 del decreto; limitaciones al tránsito y permanencia de

extranjeros en tales zonas. E igualmente, se establece la posibilidad de afectar, por «[c]ualquier miembro de la Fuerza Pública», la libertad personal de conductores y auxiliares de medios de transportes que ingresen, transiten o salgan de las zonas de rehabilitación y consolidación cuando «exista indicio que permita inferir que con la carga que transporta se pretende auxiliar a alguna organización delictiva o a sus miembros», indicio que ellos mismos valoran pues no se indica que ha de hacerlo una autoridad judicial. Adicionalmente, se faculta a alcaldes o gobernadores con jurisdicción en el lugar para autorizar la utilización temporal de bienes de los particulares o imponerles la prestación de servicios técnicos y profesionales, conforme lo establece el artículo 23 del decreto que se revisa.

«5.2. Es claro para la Corte que conforme a las atribuciones que al Presidente de la República le confiere el artículo 189-3 de la Carta, a él le corresponde, como «Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República» la dirección de la Fuerza Pública con facultad para disponer de ella en todo el territorio nacional para la conservación del orden público y su restablecimiento «donde fuere turbado» (art. 189-4 C.P.). Es decir, que bien podría el Presidente de la República disponer la concentración temporal de la Fuerza Pública en aquellas zonas del país donde se requiera para los efectos constitucionales acabados de mencionar, aun en situaciones de normalidad y, con mayor razón durante el estado de conmoción interior.

«5.3. No existe discusión sobre la facultad que el Presidente de la República tiene conforme al artículo 213 de la Carta, para declarar temporalmente el estado de conmoción interior, con la firma de todos sus ministros, y con sujeción a los requisitos allí establecidos, caso este en el cual podrá dictar luego decretos legislativos que tengan relación directa y específica con esa declaración y por finalidad el restablecimiento del orden público. Mediante tales decretos no puede el Presidente de la República suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales, por cuanto expresamente se lo prohíbe el artículo 214-2 de la Constitución. Pero sí podrá establecer limitaciones a los mismos, con observancia de lo dispuesto en la Constitución, en las leyes no expresamente suspendidas por incompatibilidad mediante decreto legislativo, en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y en los tratados y convenios internacionales que obligan a Colombia, como ya se dijo en otro aparte de esta sentencia y ahora se reitera.

«5.4. Declarado entonces el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional, pueden limitarse pero no suspenderse derechos fundamentales de los habitantes con observancia de lo dispuesto en las normas constitucionales mencionadas y dándole cumplimiento a las normas contenidas en los artículos 8 a 14 de la Ley 137 de 1994, siempre teniendo en cuenta que el estado de conmoción interior, aunque es excepcional, es un régimen de legalidad, una respuesta jurídica a una situación extraordinaria que exige que esas limitaciones sean adoptadas mediante decretos legislativos con la firma del Presidente de la República y todos sus ministros.

«5.5. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 213 de la Carta, el estado de conmoción interior puede ser declarado «en toda la República o en parte de ella», norma ésta cuya finalidad desde antaño está clara: así saben los ciudadanos dónde impera la legalidad propia de la situación de normalidad y dónde la legalidad transitoria, excepcional, extraordinaria, en virtud del cual les pueden ser limitados sus derechos fundamentales.

«5.6. En el capítulo II del decreto que se revisa, se establece que en las denominadas zonas de rehabilitación y consolidación que allí se definen pero no se determinan, habrá dos grupos

de medidas restrictivas de derechos fundamentales para sus habitantes, a saber: las generales establecidas en el decreto para todos los habitantes del territorio nacional y, además, unas específicas, particulares y concretas, que sólo rigen y son aplicables a quienes habiten en dichas zonas o para quienes ocasionalmente entren o salgan de ellas, como ya se vio, es decir, que a ellas se contrae el ámbito personal de aplicación de tales medidas restrictivas.

«En la motivación del decreto se afirma que «existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales», por lo que «se hace necesario delimitarlas en zonas de rehabilitación y consolidación», en las cuales se aplicarán «medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos»; pero luego de tal aseveración se guardó silencio en relación con cuáles son esas zonas y la razón que justifique cada una de las medidas específicas que allí se anuncian para limitar algunos derechos, lo que exige de manera expresa el artículo 8 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

«5.7. Siendo ello así, en cada una de las zonas de rehabilitación y consolidación que podrían ser establecidas según el decreto, existirían limitaciones adicionales y especiales a los derechos fundamentales de quienes allí habiten, o entren o salgan de manera ocasional. Es decir, en dichas zonas se amplía el campo de aplicación de las normas dictadas en desarrollo de la declaración del estado de conmoción interior, y sus habitantes son sujetos de mayores limitaciones a sus derechos fundamentales que las del resto del territorio nacional.

«Por ello, las zonas de rehabilitación y consolidación en cuanto fijan el ámbito espacial de aplicación de normas de excepción para la limitación adicional de derechos fundamentales, necesariamente deben ser objeto de delimitación en un decreto legislativo, dictado por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros. Es claro que ello ha de ser así, pues la definición sobre en cuáles municipios del territorio nacional que formarían una zona de rehabilitación y consolidación entrarían a operar restricciones adicionales a los derechos fundamentales, no puede adoptarse por un decreto ejecutivo o por otro acto administrativo, sino por una norma que tenga la categoría de ley material, es decir, por un decreto legislativo.

«En caso contrario, el establecimiento de zonas especiales para limitar adicionalmente los derechos fundamentales quedaría fuera del control constitucional con violación manifiesta de lo dispuesto en los artículos 213 y 214 de la Carta Política. Además, se dificultaría en alto grado el seguimiento que la comunidad internacional ha de realizar sobre las medidas excepcionales restrictivas de las libertades públicas, conforme a lo dispuesto por el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

«5.8. La Corte encuentra constitucional la posibilidad de restringir en las zonas de rehabilitación los derechos fundamentales señalados. En consecuencia, en principio los decretos legislativos que se dicten para delimitar su área geográfica pueden hacer tales restricciones. Sin embargo, en cada caso, el Gobierno Nacional deberá cumplir los requisitos señalados en la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, tanto formales como de fondo.

«5.9. Corolario obligado de lo anteriormente expuesto, es entonces que el artículo 12 del decreto objeto de revisión, en cuanto atribuye al Presidente de la República la facultad

de delimitar las zonas de rehabilitación y consolidación a que se ha hecho mención, es contrario a la Carta Política y así se declarará por la Corte».

3ª. Adicionalmente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-1024 de 26 de noviembre de 2002, de manera expresa en la motivación del fallo precisó en el numeral 6º en relación con los demás artículos del Capítulo II del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002, que:

«6. Análisis de constitucionalidad de los demás artículos del Capítulo II del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002

«Conforme a lo dispuesto por el artículo 214, numeral 6 de la Constitución Política, enviados por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional los decretos legislativos que dicte en los estados de excepción, a esta Corporación le corresponde decidir «definitivamente sobre su constitucionalidad».

«Podría pensarse que en virtud de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 12 del decreto aludido, sería entonces inocuo pronunciarse sobre la constitucionalidad de las demás normas que integran ese capítulo. No obstante, la Corte las analizará en su contenido material frente a la Constitución Política en cumplimiento de sus funciones y sin que ello signifique pronunciamiento anticipado sobre la exequibilidad concreta de decretos legislativos que el Gobierno pudiera dictar, si así lo estima pertinente, para crear y delimitar zonas de rehabilitación y consolidación, pues las normas futuras deberán cumplir los demás requisitos exigidos por la Constitución Política, por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y por los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, lo cual será objeto de análisis particular y concreto en cada caso».

4ª. No cabe entonces duda de ninguna naturaleza sobre la declaración de inexecutable del artículo 12 del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002, así como tampoco en relación con el expreso pronunciamiento de la Corte en el sentido de que el análisis de constitucionalidad del resto del articulado de ese Capítulo, no puede significar «pronunciamiento anticipado sobre la exequibilidad concreta de Decretos Legislativos que el Gobierno pudiera dictar, si así lo estima pertinente, para crear y delimitar zonas de rehabilitación y consolidación, pues las normas futuras deberán cumplir los demás requisitos exigidos por la Constitución Política, por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y por los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, lo cual será objeto de análisis particular y concreto en cada caso».

5ª. No obstante la diamantina claridad de lo dicho en la Sentencia C-1024 de 26 de noviembre de 2002, ahora la Corte Constitucional en la Sentencia C-122 de 18 de febrero de 2003, de manera absolutamente incongruente y contradictoria con el primero de los fallos mencionados, declara la constitucionalidad del Decreto Legislativo 2929 de 2002 «por el cual se delimitan unas zonas definidas en el Decreto Legislativo 2002 de 2002», bajo el argumento según el cual el Presidente de la República puede, sin más requisitos, dictar las normas contenidas en este Decreto, lo que implica, per se que en las zonas de rehabilitación y consolidación creadas con unos municipios en el Departamento de Bolívar, otros del Departamento de Sucre y tres municipios del Departamento de Arauca, puede aplicarse la limitación de los derechos fundamentales a la circulación y residencia, las restricciones en materia de información, las exigencias especiales de identificación, la utilización de bienes o servicios de particulares y, en general las contenidas en el Capítulo II del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002.

Mi discrepancia con lo resuelto en la Sentencia C-122 de 18 de febrero de 2003, es radical. No la comparto, ni en la motivación ni en la decisión.

A mi juicio el Decreto Legislativo 2929 de 3 de diciembre de 2002 no contiene ninguna motivación que permita conocer las razones por las cuales se incluyó cada uno de los municipios que las integran en esas denominadas zonas de rehabilitación y consolidación. No basta con hacer un listado de municipios para decir que ellos constituyen una zona de esa especie, sino que se imponía para el Presidente de la República expresar de manera particular y concreta, es decir, específica, por qué esos municipios y cada uno de ellos deberían formar parte de la zona de rehabilitación y consolidación respectiva. Eso en el Decreto brilla por su ausencia. En efecto:

a) El primer considerando simplemente expresa que mediante Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002 se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, y que se prorrogó por noventa días más mediante Decreto 2555 del mismo año. De ahí no resulta ninguna motivación para que puedan agruparse algunos municipios para formar con ellos una «zona de rehabilitación y consolidación».

b) El segundo considerando afirma que en el Decreto Legislativo 2002 de 2002 se adoptaron medidas para el control del orden público y se dio una definición de lo que ha de entenderse por «zonas de rehabilitación y consolidación». Ello como salta a la vista nada indica sobre las razones por las cuales se adopta la decisión de agrupar algunos municipios en las zonas de rehabilitación y consolidación a que se refiere el Decreto Legislativo 2929 de 2002.

c) El tercer considerando pone de presente que el artículo 11 del Decreto Legislativo 2002 de 2002, definió lo que ha de entenderse como «zona de rehabilitación y consolidación» fue declarado exequible por la Corte Constitucional. Eso es cierto. Pero, ni de lejos constituye la expresión de razones que permitan entender por qué se agruparon unos municipios determinados en las zonas de rehabilitación y consolidación a que se refiere el Decreto Legislativo 2929 de 2002. Una definición como la contenida en el artículo 11 del Decreto Legislativo 2002 de 2002 nada dice sobre la necesidad de que unos municipios concretamente mencionados en un Decreto posterior integren una de dichas zonas, porque, como salta de bulto, a eso no pudo referirse el primero de los Decretos citados.

d) El cuarto de los considerandos asevera que «existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales, de manera que se hace necesario delimitarlas en Zonas de Rehabilitación y Consolidación, con el fin de aplicarles medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos». Esa aseveración, como se ve, afirma que en el país existen unas zonas «especialmente convulsionadas», que ello ocurre «por el accionar de las organizaciones criminales» y que «se hace necesario delimitarlas en zonas de rehabilitación y consolidación» para «aplicarles unas medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos».

Con todo, en el Decreto Legislativo 2929 de 2002, se ignora que tampoco en este considerando se motivó lo dispuesto en cuanto a la delimitación de las zonas de rehabilitación y consolidación establecidas por él.

Obsérvese que expresar «que existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales», es una afirmación de carácter indeterminado, tan imprecisa que de la misma manera que en este decreto se incluyeron unos municipios del Departamento de Bolívar, otros del Departamento de Sucre y otros del Departamento de Arauca para conformar con cada grupo zona de rehabilitación y consolidación, bajo el mismo enunciado habría podido afirmarse que como «existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales» se decretara que los municipios de Soacha,

Granada, Sylvania, Fusagasuga y Girardot en el Departamento de Cundinamarca constituirían una zona de rehabilitación y consolidación; o, igualmente, los municipios de Flandes, Espinal, e Ibagué, en el Departamento del Tolima, constituyeran otra zona de la misma especie; y, con la misma e imprecisa motivación, podría haberse dispuesto que los municipios de San Alberto, Curumaní, Chiriguaná, Becerril y Valledupar, serían otra zona de rehabilitación y consolidación; lo mismo ocurriría si con la misma motivación, se dispusiera que los municipios de Pasto, Sandoná, La Unión, Túquerres e Ipiales son una zona de rehabilitación y consolidación, y, en fin, así podrían multiplicarse los ejemplos por toda la geografía nacional.

Esa ambigüedad e imprecisión de la motivación que, precisamente por ello serviría para incluir municipios de cualquier departamento o departamentos limítrofes como integrantes de zonas de rehabilitación y consolidación, demuestra entonces que la motivación no cumple con el requisito de ser concreta, particular, específica, para dar así las razones por las cuales se limitarán los derechos de los ciudadanos que en ellas habitan. Es decir, bajo una afirmación general, desaparece la motivación exigida por la Ley 137 de 1994 y el artículo 213 de la Carta Política para dictar un Decreto Legislativo con unas disposiciones que limitan derechos de los asociados.

De esta suerte, en lugar de las razones concretas, particulares y específicas para limitar derechos fundamentales, se acude a una fórmula genérica, indeterminada, y de tal amplitud que en ella cabría lo que el Presidente de la República quisiese que quepa. Así se elude el control constitucional sobre Decretos de Estados de Excepción limitativos de la libertad de los asociados, a tal punto que sólo ignorando lo que la evidencia demuestra, podría declararse un Decreto de esa guisa como ajustado a la Constitución.

6ª. Para llegar a semejante deplorable conclusión la mayoría de la Corte, integrada en este caso por cuatro magistrados que salvaron el voto en la Sentencia C-1024 de 26 de noviembre de 2002 en relación con la inexecutable allí decretada respecto de su artículo 12 y otro colega que entonces formó parte de la mayoría, hizo tabla rasa de la expresa consideración de la Corte conforme a la cual el análisis de constitucionalidad de los demás artículos del Capítulo II del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002 no podría significar, como en efecto jamás significó, «pronunciamiento anticipado sobre la executable concreta de Decretos Legislativos que el gobierno pudiera dictar, sí así lo estima pertinente, para crear y delimitar zonas de rehabilitación y consolidación, pues las normas futuras (como este Decreto Legislativo 2929 de 2002), deberán cumplir los demás requisitos exigidos por la Constitución Política, por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y por los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos», lo que, según la sentencia mencionada «será objeto de análisis particular y concreto en cada caso». Análisis particular y concreto que en este caso se eludió para declarar en cambio la constitucionalidad del Decreto Legislativo 2929 de 2002, afirmando que la Sentencia C-1024 de 2002 no dijo lo que, como se acaba de demostrar, expresamente sí dijo.

7ª. Sentado lo anterior, como lo expresé en la Sala Plena, la aritmética lleva a concluir que cuatro (4) más uno (1) son cinco (5), y por ello se impuso la declaración de executable del Decreto Legislativo 2929 de 2002, como quiera que de nueve (9) magistrados, cuatro (4) son minoría, aunque así se desconozca una sentencia anterior como en este caso ocurre respecto de la distinguida con el número C-1024 de 2002. Por ello salvo mi voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA,
Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-122/03

De manera respetuosa me permito expresar a Sala Plena los motivos que me llevan a aclarar el voto emitido a favor de la Sentencia C-122/03.

1. Las razones de esta aclaración se encuentran vinculadas con lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1024/02, en virtud de la cual se declaró exequible el Decreto Legislativo 2002 del 2002, pues tanto en ésta providencia como en la C-122/03, la Corporación se refirió al ámbito de atribuciones reconocidas a las autoridades públicas dentro de la denominadas *Zonas de Rehabilitación y Consolidación*. Por haber suscrito la Sentencia C-1024/02, debo explicar el tema de los límites al ejercicio de tales atribuciones, cuando el Ejecutivo decide adoptar en las zonas mencionadas únicamente determinadas medidas de aquellas que le son permitidas por el Decreto Legislativo No. 2002 del 2002.

2. Al establecer el régimen normativo de excepción aplicable en estas áreas, el Gobierno Nacional dispuso en el artículo 11 del Decreto 2002 del 2002, lo siguiente:

«Artículo 11. Definición. La Zona de Rehabilitación y Consolidación será el área geográfica afectada por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulte necesaria la aplicación de una o más de las medidas excepcionales de que tratan los siguientes artículos, sin perjuicio de la aplicación de las demás medidas dictadas con base en la conmoción interior». (Subrayas no originales).

3. Al declarar conforme con la Constitución Política el texto del artículo 11, quedó explícito que las autoridades públicas, después de delimitar las zonas de rehabilitación y consolidación, como ocurrió mediante el Decreto 2929 del 2002 al cual refiere la Sentencia C-122/03, quedan habilitadas para ejercer dentro de estos territorios tres clases de atribuciones: 1. Las genéricamente mencionadas en el Decreto Legislativo No. 1837 del 2002, a través del cual se declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional; 2. Aquellas descritas en el Capítulo II del Decreto 2002 del 2002; y 3. Una o más de las medidas excepcionales previstas en el Decreto 2002 del 2002.

Es decir, el interprete de las normas que regulan el ejercicio de las potestades excepcionales que se pueden ejercer en estas áreas geográficas, debe considerar, en todo caso, las atribuciones conferidas en virtud del Decreto Legislativo 1837 del 2002, por el cual se declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional, como también los límites establecidos en el ordenamiento jurídico al uso de estas facultades. Así, la sentencia C-802/02, mediante la cual la Corporación declaró exequible el Decreto 1837 del 2002, al recordar los principios de necesidad y proporcionalidad de las medidas a adoptar en todo el territorio nacional, expresó:

«2) Principios de necesidad y proporcionalidad

El Pacto de Nueva York y la Convención Americana cualifican la entidad de la perturbación que puede dar lugar a la declaratoria de estado de excepción por un Estado y, por ende, a la posibilidad de hacer uso de la cláusula de suspensión de obligaciones convencionales. De este modo, sólo se entiende legítima la proclamación de un estado de excepción cuando se encuentra motivada en una situación de grave peligro de la vida de la nación, o, en términos de la Convención Americana, una amenaza a la independencia o seguridad del Estado. Esta exigencia impone que las medidas tomadas bajo el amparo del estado de excepción se limiten estrictamente a enfrentar idóneamente la amenaza que se cierne sobre el Estado, esto es, que sean necesarias y proporcionales.

Sobre este aspecto es especialmente relevante el aporte de la doctrina europea, la cual ha tenido cierto alcance en el ámbito interamericano³⁸. Se considera desde esta perspectiva que las medidas serán legítimas si (i) no es posible establecer otras menos gravosas, (ii) son aptas para contribuir en la solución del hecho que dio origen a la amenaza, (iii) la perturbación no puede conjurarse con procedimientos ordinarios y (iv) no exista otra medida de excepción que genere un impacto menor en términos de protección de derechos y garantías³⁹».

4. El ámbito de competencia del Ejecutivo Nacional al adoptar las medidas que habrán de aplicarse en las zonas de rehabilitación y consolidación, está limitado, entre varias normas, por aquellos preceptos que establecen los principios con arreglo a los cuales se debe legislar durante el lapso que dure el estado de excepción. Así, el artículo 9º. de la ley 137 de 1994, al señalar tales limitaciones, establece:

³⁸ Donell, David. Protección Internacional de los Derechos Humanos. Comisión Andina de Juristas. pág. 406 y ss.

³⁹ El efecto vinculante de los principios de necesidad y proporcionalidad es expuesto de forma esclarecedora por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Observación al artículo 4 del Pacto Internacional, así: «...un requisito fundamental de cualesquiera disposiciones que suspendan la aplicación del Pacto, conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 4, es que esas disposiciones se adopten en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación. Este requisito guarda relación con la duración, el ámbito geográfico y el alcance material del estado de excepción y de cualesquiera disposiciones excepcionales aplicadas en razón de la emergencia. La suspensión de algunas de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto en situaciones de excepción es claramente distinta de las restricciones o limitaciones permitidas aun en circunstancias normales conforme a diversas disposiciones del Pacto. Sin embargo, la obligación de limitar cualesquiera suspensiones a las estrictamente necesarias según las exigencias de la situación refleja un principio de proporcionalidad común a las facultades de suspensión y de limitación. Es más, el solo hecho de que una suspensión permisible de la aplicación de una determinada disposición pueda de por sí justificarse por las exigencias de la situación no elimina el requisito de que deba mostrarse que las medidas concretas adoptadas como consecuencia de esa suspensión son necesarias en razón de las exigencias de la situación. En la práctica, esto asegurará que ningún artículo del Pacto, por válida que sea su suspensión, sea completamente inaplicable al comportamiento de un Estado Parte». De otro lado, también los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, proferidos en el marco de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, acogen el principio de necesidad en los estados de excepción al señalar, haciendo referencia a las cláusulas de limitación del Pacto Internacional, que «siempre que, conforme a las disposiciones del Pacto, se exija que una limitación sea «necesaria», este término implicará que la limitación: a. Se basa en uno de los motivos que justifican las limitaciones reconocidas por el artículo pertinente del Pacto; b) responde a una necesidad pública o social apremiante; c) Responde a un objetivo legítimo, y; d) Guarda proporción con este objetivo.

«*Uso de las facultades.* Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.»

5. Para explicar el alcance de las atribuciones reconocidas a las autoridades públicas en estas zonas, la Corte Constitucional manifestó en la Sentencia C-1024/02:

«5.7. *Siendo ello así, en cada una de las zonas de rehabilitación y consolidación que podrían ser establecidas según el decreto, existirían limitaciones adicionales y especiales a los derechos fundamentales de quienes allí habiten, o entren o salgan de manera ocasional. Es decir, en dichas zonas se amplía el campo de aplicación de las normas dictadas en desarrollo de la declaración del estado de conmoción interior, y sus habitantes son sujetos de mayores limitaciones a sus derechos fundamentales que las del resto del territorio nacional.*

Por ello, las zonas de rehabilitación y consolidación en cuanto fijan el ámbito espacial de aplicación de normas de excepción para la limitación adicional de derechos fundamentales, necesariamente deben ser objeto de delimitación en un decreto legislativo, dictado por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros. Es claro que ello ha de ser así, pues la definición sobre en cuáles municipios del territorio nacional que formarían una zona de rehabilitación y consolidación entrarían a operar restricciones adicionales a los derechos fundamentales, no puede adoptarse por un decreto ejecutivo o por otro acto administrativo, sino por una norma que tenga la categoría de ley material, es decir, por un decreto legislativo.

En caso contrario, el establecimiento de zonas especiales para limitar adicionalmente los derechos fundamentales quedaría fuera del control constitucional con violación manifiesta de lo dispuesto en los artículos 213 y 214 de la Carta Política. Además, se dificultaría en alto grado el seguimiento que la comunidad internacional ha de realizar sobre las medidas excepcionales restrictivas de las libertades públicas, conforme a lo dispuesto por el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

5.8. *La Corte encuentra constitucional la posibilidad de restringir en las zonas de rehabilitación los derechos fundamentales señalados. En consecuencia, en principio los decretos legislativos que se dicten para delimitar su área geográfica pueden hacer tales restricciones. Sin embargo, en cada caso, el Gobierno Nacional deberá cumplir los requisitos señalados en la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, tanto formales como de fondo.»*

6. Esta materia también fue objeto de análisis en la Sentencia C-122/03, pues en su texto, al referirse a la proporcionalidad de las medidas adoptadas mediante el decreto No. 2929 del 2002, la Corporación expresó:

«23. *Ahora bien, el principio de proporcionalidad exige que que las medidas expedidas durante los estados de conmoción interior ‘guarden proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar’ (Ley 137 de 1994, artículo 13) y constituye uno de los*

⁴⁰ Sentencia C-179 de 1994. M.P Carlos Gaviria Díaz

⁴¹ Sentencia C-033 de 1993, M. P Alejandro Martínez Caballero

aspectos reglados del ejercicio de las atribuciones reconocidas al ejecutivo durante la conmoción interior. La proporcionalidad ha sido definida como 'la justa medida que debe existir entre los distintos instrumentos que se dicten para contrarrestar el orden perturbado y las situaciones o circunstancias de crisis que se pretende conjurar'.⁴⁰ De donde puede deducirse que la proporcionalidad 'es la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos'.⁴¹

De la anterior definición se desprende que la proporcionalidad mira a que las medidas adoptadas para conjurar la alteración del orden público sean adecuadas para ello, sin resultar excesivas por implicar restricciones de derechos, órdenes, o disposiciones innecesarias, como tampoco insuficientes para alcanzar su propósito.

Existiendo la posibilidad de delimitar zonas de rehabilitación o consolidación en donde cabe aplicar medidas suplementarias a las generales, la proporcionalidad de tales medidas debe juzgarse dentro de las circunstancias particulares que reviste la alteración del orden en cada zona y dentro del tiempo de la conmoción. Es una proporcionalidad concreta, relativa a la situación que se vive en dicha zona en ese momento. No depende, por lo tanto, de que en otras oportunidades o lugares, en donde se viven circunstancias diferentes, se adopten las mismas u otras medidas.

Las facultades concedidas a las autoridades dentro de las zonas de rehabilitación y consolidación delimitadas en el Decreto bajo examen, si bien implican restricciones a las libertades de circulación, residencia y propiedad, no resultan excesivas en cuanto no afectan el núcleo esencial de tales derechos ni implican una suspensión de los mismos, siendo, de otro lado, adecuadas para lograr el restablecimiento del orden al conceder a las autoridades mayores medios de acción contra los grupos al margen de la ley que operan en las áreas delimitadas.

En efecto, cada una de ellas es adecuada y razonable frente a la gravedad de los hechos, como pasa a estudiarse: En cuanto a la restricción a la libertad de circulación consistente en la imposición del toque de queda, esta medida, durante el estado de conmoción interior, ha sido considerada abstractamente como ajustada a la Constitución, en cuanto no implica sino la restricción del derecho. A juicio de la Corte, dado el alto índice de criminalidad existente en las zonas de rehabilitación que revelan las pruebas allegadas, esta restricción resulta útil en cuanto permite a las autoridades ejercer un control de los movimientos de los grupos delincuenciales. Su utilización, especialmente en horas nocturnas, impide el camuflaje de bandas, armas, municiones, etc. Evidentemente implica la limitación de movimientos de la ciudadanía en general, pero dicho sacrificio no resulta excesivo frente a los beneficios obtenidos por la utilización de la medida. En tal virtud, en el caso presente, no resulta desproporcionada».

La Corte Constitucional ha explicado en esta providencia el concepto de proporcionalidad concreta, dando a entender que está relacionado con las circunstancias especiales de alteración del orden público que se presentan en las zonas de rehabilitación y consolidación, delimitadas por el Gobierno Nacional y que determinan en ellas la adopción de medidas específicas. Con fundamento en estas circunstancias, el Ejecutivo podrá, siguiendo lo dispuesto en el artículo 11 del decreto 2002 del 2002, optar por ejercer las atribuciones genéricamente previstas en el Capítulo II de éste decreto, o una o más de tales medidas.

7. Considerando que en la Sentencia C-1024/02, la Corte Constitucional estableció que las zonas de rehabilitación y consolidación deberán ser delimitadas a través de decretos legislativos,

es evidente que el examen de constitucionalidad de estas disposiciones debe comprender su cotejo con la Constitución Política, las leyes no suspendidas expresamente por incompatibilidad con el estado de conmoción interior, como también con la ley estatutaria de los estados de excepción (ley 137 de 1994), y con los tratados y convenios internacionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, a los cuales Colombia está obligada.

En este orden de ideas, cuando el Gobierno Nacional decida aplicar una o más de las medidas señaladas en el decreto 2002 del 2002, en una de las zonas de rehabilitación y consolidación creada mediante un decreto legislativo, el examen de constitucionalidad de tales medidas comprenderá su cotejo con las disposiciones mencionadas y, naturalmente, con los principios previstos en la ley 137 de 1994, entre ellos el de proporcionalidad, definido de la siguiente manera en el artículo 13 del mencionado estatuto:

«Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.»

CONCLUSIÓN

En la primera decisión, la Corte no exigió al Ejecutivo que debía expresar cuáles de las medidas previstas en el Decreto 2002 del 2002, serían aplicadas en las zonas de rehabilitación. La Corporación no podía hacer esa exigencia, porque al avalar la constitucionalidad de ciertas restricciones a los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política, ninguna disposición de la Carta obliga al Gobierno a señalar si en determinada zona operan todas o algunas de las restricciones.

Si el Gobierno Nacional decide usar en las zonas de rehabilitación las atribuciones descritas en forma general en el Decreto 2002 del 2002, no tendrá necesidad jurídica de señalar cuáles de ellas ejercerá, pues ha de entenderse que se encuentra facultado para adoptar todas las medidas que allí se prevén.

De esta manera dejo expuestos los motivos que me conducen a aclarar el voto a favor de la Sentencia C-122/03.

Fecha *ut supra*,

EDUARDOMONTEALEGRELYNETT,
Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-122/03

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corporación, me permito explicar las razones por las cuales salvo el voto.

Este fallo acabó con las libertades y derechos de los ciudadanos, destruyó la tradición internacional y nacional sobre estados de excepción y convirtió a la Corte en cortesana.

La Corte Constitucional, siguiendo la tradición jurídica de la Corte Suprema, ha sostenido que la declaración del estado de excepción no implica que los derechos de los ciudadanos queden automáticamente limitados (mucho menos suspendidos o privados de ellos, pues la Constitución sólo autoriza para limitarlos) y que tampoco el gobierno tiene automáticamente todas las facultades extraordinarias que permite el estado de excepción; es necesario que el gobierno con posterioridad señale qué facultades usa y cuáles derechos restringe. De manera que si el gobierno no señala qué derechos limita, los ciudadanos siguen disfrutando plenamente de sus libertades. Esta posición se reiteró en las sentencias C-802 y C-1024 de 2002; en esta última se dijo que podían existir zonas de rehabilitación y que en ellas se podían restringir adicionalmente ciertos derechos, pero que el gobierno tenía que explicar en cada caso cual era la especial alteración de orden público de esa zona y señalar para cada zona cuales de las medidas adicionales de restricción de derechos iba a aplicar. En el Decreto 2929 no se dice por qué esas zonas están especialmente alteradas ni se señalan los derechos que se limitan de manera adicional, ni las medidas especiales y en consecuencia debía ser declarado inconstitucional.

La mayoría de la Corte (que paradójicamente paso de ser minoría -respecto del art. 12 que se falló en la C-1024 de 2002- a mayoría), en un giro de 180 grados, sostuvo que bastaba declarar las zonas para que los colombianos quedaran automáticamente limitados en sus derechos, con una restricción adicional a los demás ciudadanos y para que el presidente quede automáticamente investido de todas las facultades adicionales. Lo más grave que se sostuvo es que si el presidente nada dice, se sobreentiende que las tiene todas y que la única manera de que no las tenga todas, es cuando el presidente expresamente se auto restrinja. Esta posición trae consecuencias nefastas para la democracia, ya que en la próxima conmoción basta con que se declare para que los colombianos pierdan ipso iure sus derechos y lo que es más peligroso que las libertades quedan sin protección, pues al no haber necesidad de señalar qué libertades se restringen la Corte Constitucional no puede controlar si el gobierno limitó un derecho que no podía limitar por ser intangible, si existe justificación expresa de la limitación, si la medida que limita el derecho cumple con los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad o no discriminación que garantizan los tratados internacionales sobre derechos humanos. Como no hay medidas en concreto la Corte no podrá controlar nada, pues el vacío no puede ser controlado. La Corte renuncio a su deber constitucional de proteger los derechos de los

ciudadanos, aun en estados de excepción, y los dejó a merced del Gobierno de turno, pues éste es quien decidirá si se auto limita o no. Este fallo acabó con el estado de derecho y aniquiló a la guardiana de la Constitución.

Ni en la Constitución ni en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción existen facultades para establecer zonas de rehabilitación o como quiera llamárseles, pues eso equivaldría a discriminar a las personas (lo que sería violatoria del artículo 14 de la Ley 137 de 1994), discriminación ya no por razones de raza, religión, lengua u opinión política o filosófica, etc., sino por el lugar de residencia. Lo único que permite el artículo 38 es una restricción, sin que se afecte el núcleo esencial, del derecho de circulación y residencia. Es claro entonces, que no se trata ni de la privación ni de la suspensión de los derechos de circulación y de residencia, ya que nuestro sistema constitucional sólo permiten en los estados de excepción limitar los derechos, lo que presupone el ejercicio del derecho. Esa limitación puede hacerse de manera genérica en horas y lugares determinados y en armonía con el Derecho Internacional Humanitario donde se estén celebrando combates armados, para proteger a la población civil. Las limitaciones específicas son para personas determinadas y cuando decimos personas determinadas sólo puede hacerse cuando haya pruebas en su contra y siempre que se observen los principios constitucionales del derecho penal y del debido proceso; y la restricción consiste en comunicar con antelación su desplazamiento fuera del lugar donde tengan su residencia habitual, ya que si es dentro de esa localidad no tiene que comunicar nada a la autoridad.

Como las zonas de rehabilitación implican limitaciones adicionales de los derechos del ciudadano y son zonas de especial alteración del orden público, el Gobierno Nacional está obligado a explicar y probar ante la Corte cuál es la especial alteración del orden público y por qué se necesitan medidas adicionales y cada una de esas medidas deben respetar los principios de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad que exigen los tratados internacionales y la ley estatutaria de los estados de excepción. Esto es mucho más importante si se observa que las alteraciones del orden público en ciertas zonas del país, pueden ser diversas a las de otras zonas del país y esto hace que las medidas puedan ser distintas de una zona a otra; sólo cuando el Estado demuestra que hay una alteración especial y cuáles son las causas es que se puede saber cuáles medidas son necesarias, conexas, proporcionales y sólo en este momento la Corte puede hacer un control eficaz de ellas, control de forma y de fondo de tales medidas y sólo entonces los organismos internacionales creados en los tratados internacionales podrán hacerles un seguimiento y evaluarlas en concreto. El decreto de conmoción que se estudia no dice nada de por qué esas zonas tienen una especial alteración y sólo lo afirma sin demostrarlo; no establece ninguna medida en concreto y en consecuencia es inconstitucional. De tal manera que los ciudadanos que se encuentran en esas zonas no tienen hoy en día ninguna restricción adicional de sus derechos y sólo tienen las genéricas que existen para el resto del país y el acontecimiento de que se estén aplicando, de hecho, no las hacen ajustadas a la Constitución, pues sólo pueden aplicarse después que se han decretado en concreto. Todo el decreto es inconstitucional porque no delimito en concreto las medidas de las cuales va hacer uso el Gobierno Nacional en esas zonas, ni explicó la especial alteración del orden público que en ellas existe y lo más grave porque privó a la Corte de la posibilidad de confrontar en concreto cada una de las medidas, lo que equivale a quitarle de hecho su competencia para defender los derechos de los ciudadanos y garantizar sus libertades públicas, aún en épocas de anormalidad, que es el momento cuando requieren especial protección. Las Cortes Constitucionales se instituyeron precisamente para defender los derechos de los ciudadanos y no para dejarlos expósitos.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA, Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C 122/03

Con todo respeto, la suscrita Magistrada disiente de la decisión mayoritaria de la Corporación que consideró ajustado a la Constitución, el decreto legislativo 2929 de 2002, “*salvo el artículo 6, el cual sólo se ajusta a la Constitución en el entendido según el cual los planes y proyectos a que se refiere deben llevarse a ejecución durante el término de la conmoción y, si es posible dada su naturaleza, concluirse en dicho término*”, ya que considero que la Corte debió haber declarado inexecutable la totalidad del mencionado decreto, por las razones que paso a explicar.

1. Violación al principio de necesidad

Al tenor del artículo 11 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción Los *decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente* (Subrayado fuera de texto).

En mi opinión, en la parte motiva del decreto legislativo 2929 de 2002, el Gobierno Nacional debió expresar las razones por las cuales consideró que las dos zonas de rehabilitación y consolidación creadas en el decreto extraordinario objeto de examen tienen una especialidad tal que permitía sobre ellas hacer una restricción mayor de los derechos fundamentales que en el resto del territorio nacional o una ampliación del *campo de aplicación de las normas dictadas en desarrollo de la declaración del estado de conmoción interior, y sus habitantes son sujetos de mayores limitaciones a sus derechos*. Deficiencia que a mi juicio implica el incumplimiento del principio de necesidad consagrado en la Ley Estatutaria.

En efecto, en el texto del decreto legislativo 2929 de 2002 el Gobierno Nacional se limitó a señalar, como “justificación, a la adopción de la decisión “que existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales” sin concretar de que se trata su especial convulsión, máxime si se tiene en cuenta que todo el territorio nacional aqueja una grave alteración del orden público y por ello, en su totalidad, se encuentra bajo el estado de excepción.

En el contexto actual del conflicto armado, caracterizado por la presencia, a lo largo de toda la geografía nacional, de numerosos miembros de grupos armados de diferentes ideologías y de alteraciones constantes al orden público, no basta con referirse a zonas del país especialmente convulsionadas, sino que era preciso, para efectos de que la Corte pudiera realizar el respectivo control constitucional, indicar el motivo concreto de especialidad, por ejemplo un mayor número de atentados terroristas o una situación geográfica especial o ciertos recursos naturales de especial cuidado, etc.

Al respecto, cabe recordar que la motivación es un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello no es un requisito meramente formal, sino de fondo. En tal sentido, no se cumple con éste apelando a cualquier forma convencional; por el contrario, la motivación ha de ser suficiente, es decir, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión. No basta, por tanto, recurrir a conceptos jurídicos indeterminados, a expresiones ambiguas o confusas o carentes de sentido dado el contexto en el que se aplican.

1 Sent. C-1024 de 2002.

En materia de estados de excepción, el deber que le asiste al Gobierno Nacional de motivar adecuadamente cada una de las medidas adoptadas constituye no sólo una exigencia de orden constitucional, en tanto que elemento fundamental del principio de necesidad, sino una importante garantía para el ejercicio de los derechos fundamentales.

En la sentencia de la que me aparto, la Corte *motu proprio* procedió a determinar en que consistía la especialidad de las dos zonas de rehabilitación y analizando de manera genérica las pruebas, encontró satisfecho el requisito de necesidad, sin reparar en que la gravedad que todas ellas muestran puede predicarse de muchas zonas del país o de casi todo su territorio, pero sin que hubiere quedado claro, según la manifestación que debió hacer el Gobierno, cual la razón de la especialidad de las dos zonas delimitadas en el decreto legislativo 2929 de 2002 en relación con todo el territorio.

Además de la anterior falencia del decreto 2929 de 2002, que por sí sola lo hacía inexecutable, el Gobierno Nacional procedió a delimitar dos extensas zonas de rehabilitación y consolidación sin mencionar qué medidas en concreto y restrictivas de los derechos fundamentales serían aplicables en las mismas.

La Corte Constitucional, en sentencia C 1024 de 2002 con ponencia del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra estableció tinos claros límites al Gobierno Nacional, al momento de crear zonas de rehabilitación y consolidación. Y además de indicar que tal delimitación debía hacerse mediante un decreto legislativo, al respecto de la indicación en el mismo de las restricciones específicas de que serán objeto de manera adicional los habitantes de dicha zonas, dijo:

“La Corte encuentra constitucional la posibilidad (le restringir en las zonas de rehabilitación. los derechos fundamentales señalados. En consecuencia, en principio los decretos legislativos que se dicten para delimitar su área geográfica pueden hacer tales restricciones, Sin embargo, en cada caso, el Gobierno Nacional deberá cumplir los requisitos señalados en la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, tanto formales como de fondo”.

De manera que, al no indicarse en el decreto en estudio las medidas, una o varias de las determinadas en el decreto 2002 de 2002, que se aplicarían como adicionales en las zonas de rehabilitación y consolidación, se colocó a la Corte en imposibilidad de hacer el correspondiente control de proporcionalidad sobre el decreto 2929 del mismo año, dado que, solo una vez expresada y probada la especialidad de las zonas creadas podía la Corte analizar si las mayores medidas de restricción que se les aplicaría, y que debieron ser indicadas por el Gobierno de manera concreta, resultaban proporcionales o no.

En este punto igualmente la Corte también, *motu proprio* determinó que en las zonas creadas se aplicarían todas las medidas excepcionales contenidas en el decreto 2002 de 2002 dado que el Gobierno no indicó, por el contrario, cuales no aplicaría.

Pero el estudio de constitucionalidad que la Corte realizó de dichas medidas en la sentencia 1024 de 2002, lo realizó, no con el fin de definir su exequibilidad en relación con cualquier zona de rehabilitación y consolidación de creación futura, sino porque así lo consideró como un deber en cumplimiento de sus funciones. Así se expresó la Corte en aquella oportunidad:

Podría pensarse que en virtud de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 12 del decreto aludido, sería entonces inocuo pronunciarse sobre la constitucionalidad de las demás normas que integran ese capítulo. No obstante, la Corte las analizará en su contenido material frente a la Constitución Política en cumplimiento de sus funciones y sin que ello signifique pronunciamiento anticipado sobre la exequibilidad concreta de decretos legislativos que el Gobierno pudiera dictar, si así lo estima pertinente, para crear y delimitar zonas de rehabilitación y consolidación, pues las normas futuras deberán cumplir los demás requisitos exigidos por la Constitución Política, por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y por los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, lo cual será objeto de análisis particular y concreto en cada caso.

Así pues, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el caso del decreto legislativo 2929 de 2002, se debió haber declarado la inexecutable del mismo por violar el principio constitucional de necesidad.

2. La finalidad de la medida

De conformidad con el inciso segundo del artículo 213 constitucional y el artículo 10 de la Ley Estatutaria sobre Estados de Excepción, los decretos legislativos deben ir orientados a conjurar, de manera específica y directa, las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos. En tal sentido, la finalidad guarda una estrecha relación con la razonabilidad de la medida, entendida ésta, en palabras de Jovanovic, como un vínculo entre “la adopción del acto jurídico y los hechos pertinentes en los que éste pretende apoyarse”².

Al no figurar en el decreto legislativo 2929 de 2002 una verdadera motivación para la expedición del acto, resulta vulnerado, de igual manera, el principio constitucional de finalidad. En efecto, del texto del decreto no se desprende por ninguna parte por qué razones el Gobierno Nacional decidió escoger estas zonas del país para aplicarles un régimen jurídico especial. Dada que la alteración del orden público en Colombia no se circunscribe a las mencionadas regiones sino que infortunadamente es generalizada, el Gobierno Nacional tenía la carga de argumentar la adopción de su decisión.

y, al no haberse indicado de manera concreta las medidas específicas adicionales a tomar en dichas zonas, también se violó el principio de finalidad, pues no aparece claro cual la finalidad de creación de dichas zonas de consolidación y rehabilitación, si no se indicó de manera concreta cuales restricciones especiales les serían aplicables a ellas.

3. La proporcionalidad de la medida

En términos generales, la proporcionalidad se enmarca dentro de un examen de medio a fin. En tal sentido, dados los vacíos que en materia de motivación caracterizan al decreto legislativo 2626 de 2002, resulta desproporcionado” aplicarles a determinadas personas, habitantes de las creadas zonas de rehabilitación y consolidación, limitaciones aún más gravosas a sus derechos fundamentales que las que soportan los demás colombianos, sin que aparezca claro por qué razones en esos territorios la situación es aún más grave.

En suma, la ausencia de motivación al respecto torna de entrada desproporcionada la medida excepcional, así como la ‘ ausencia de determinación de las medidas especiales concretas que allí se tomarían.

4. Las deficiencias en la motivación del acto y el ejercicio del control de constitucionalidad

En el presente asunto deseo reiterar la posición que adopté en mi salvamento de voto a la sentencia C 940 de 2002, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, mediante la cual la Corte declaró exequible el Decreto Legislativo 1885 de 2002 “*Por medio del cual se adiciona el Decreto 1838 de 2002*”, en el sentido de que las carencias de las que suelen adolecer los decretos legislativos adoptados en virtud de la actual conmoción interior, no pueden ser suplidas en el curso del juicio de constitucionalidad. En efecto, la aportación, el decreto y la práctica de pruebas durante estos procesos de constitucionalidad, amén del estudio de las diversas argumentaciones presentadas por las autoridades públicas en estos casos, no tienen por finalidad suplir los graves vacíos en la motivación de que adolece un acto jurídico determinado, sino que, por el contrario, apuntan a constatar la existencia de unos hechos (*juicio de existencia*), que se alegan como justificación para la adopción de un decreto legislativo, y adelantar los correspondientes juicios de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad (*juicios de valor*).

Fecha ut supra

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, Magistrada

² Jovanovic, S. *Restrictions des compétences discrétionnaires des Etat en droit international*, París, Edit. Pedone, 1998.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Con el respeto que merecen las decisiones de la Corte Constitucional, salvo mi voto en relación con la decisión tomada en la Sentencia C 122 03, que declaró exequible el Decreto 2929 de 2002. Las razones de mi disenso son las siguientes:

1. Tratándose de un decreto legislativo que delimita Zonas de Rehabilitación y Consolidación, era necesario que el Gobierno Nacional indicara los motivos por los cuales cada una de las ‘áreas en él indicadas debían delimitarse como tales. Es decir, era preciso que en relación con cada una de esas áreas se indicaran los hechos específicos generadores de la especial convulsión que condujeron a esa decisión.

2. En mi criterio, la Corte no debió perder de vista que el decreto examinado permite la adopción de medidas doblemente excepcionales que se despliegan (*C sin perjuicio de la aplicación de las demás dictadas en conmoción interior*, circunstancia que tomaba imperativa una motivación razonable y verificable pues sólo una motivación de esa índole puede hacer la diferencia entre un ejercicio legítimo de autoridad y un simple acto de poder.

3. Es claro que tal exigencia no es satisfecha por un decreto legislativo en el que, como único argumento para delimitar dos Zonas, de Rehabilitación y Consolidación, se esgrime que se trata de “zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de organizaciones criminales” y en el que la sola relación de los municipios que integran cada una de esas zonas es más extensa que la aparente motivación del Decreto. Tal afirmación, vaga y general, no constituye una justificación precisa ni una manifestación suficiente con miras a la delimitación de tales zonas pues nada se opondría a que con base en ella todo el territorio nacional sea declarado como Zona de Rehabilitación y Consolidación ya que hoy es difícil encontrar una región que no se halle. “especialmente *convulsionada por el accionar de organizaciones criminales*”.

4. Con la tesis mayoritaria, carece de sentido la exigencia impuesta por la Corte en cuanto a que la delimitación de las Zonas de Rehabilitación y Consolidación se disponga por medio de decretos legislativos: Ese rigor, legítimo frente a la Carta, se trastoca en una solemnidad inútil si al momento del control constitucional se permite que la delimitación de tales zonas se disponga sin una motivación razonable que la justifique.

5. El ejercicio de una atribución excepcional como la de delimitar zonas geográficas en las que se han de restringir con mayor rigor los derechos de los ciudadanos, debe ser motivado en el texto del decreto y no solo en el proceso automático de control constitucional. Si así fuera, los actos del Gobierno bien podrían ser inmotivados pues siempre existiría la posibilidad de defenderlos en los estrados judiciales. Sin embargo, esta alternativa es incapaz de rodear los actos del ejecutivo de la legitimidad de que están urgidos, al menos si se trata de ejercerlos sin desconocer la fuerza que la razón, expuesta mediante argumentos, tiene en una democracia constitucional. Lo que, desde luego, no impide desconocer que en ocasiones pueda abrirse paso la razón de la fuerza, ésta si no requerida de argumentos.

Estas consideraciones generan en mí el convencimiento de que el Decreto legislativo sometido a examen debió ser declarado inexecutable.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO, Magistrado

SENTENCIA C-148/03
(febrero 25)

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-Entiempo de normalidad

ESTADOS DE EXCEPCION-Faculta al gobierno para modificar el presupuesto

PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD-Todas las rentas y gastos sin excepción deben figurar en el presupuesto

ESTADOS DE EXCEPCION-Permite al gobierno efectuar los créditos adicionales y traslados presupuestales ocasionados, constituyendo la fuente del gasto el decreto que declaró el Estado de Excepción

PRESUPUESTO-Toda modificación efectuada debe ser informada al Congreso de la República

PRESUPUESTO-Límites de la facultad excepcional del Ejecutivo de modificarlo o adicionarlo

PRESUPUESTO-Decretos que lo modifican durante los estados de excepción están sometidos a múltiples condicionamientos derivados de la Carta Política

Referencia: expediente R.E. 128

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 2749 de 25 de noviembre de 2002 "Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002".

Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de febrero de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 7, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de Revisión Constitucional del Decreto Legislativo 2749 del 25 de noviembre de 2002 "Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002".

I ANTECEDENTES

El 26 de noviembre de 2002 el Gobierno Nacional remitió a la Corte el Decreto 2749 del 25 de noviembre de 2002, para su revisión constitucional.

II. TEXTO DEL DECRETO

DECRETO NUMERO 2749 DE 2002

(noviembre 25)

por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con las Leyes 137 de 1994, el artículo 36 de la Ley 179 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, prorrogado por el Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de 90 días;

Que como parte de las medidas que el Gobierno Nacional adoptó, se determinó la necesidad de crear nuevas rentas;

Que mediante Decreto 1838 del 11 de agosto de 2002 se creó el impuesto destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación para preservar la Seguridad Democrática;

Que mediante Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002 se prorrogó el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de 90 días, contados a partir del 9 de noviembre de 2002;

Que es necesario proveer en forma inmediata de recursos a las Fuerzas Militares y la Policía con el propósito de conjurar los actos que perturban el orden público e impedir la extensión de sus efectos;

Que el literal 11 del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los Estados de Excepción, confiere al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto durante el Estado de Conmoción Interior;

Que el artículo 36 de la Ley 179 de 1994 dispone: "Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo";

Que, por lo anterior, se requiere adicionar el Presupuesto General de la Nación para 2002,

DECRETA:

Artículo 1°. Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital. Adicionar los cómputos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002, en la suma de sesenta y siete mil millones de pesos (\$67.000.000.000) moneda legal, según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	67.000.000.000
1. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION	67.000.000.000
III. TOTAL INGRESOS	67.000.000.000

Artículo 2°. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Efectuar las siguientes adiciones al Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la

Nación para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2002, en la suma de sesenta y siete mil millones de pesos (\$67.000.000.000) moneda legal, según el detalle que se encuentra a continuación:

CTA	SUBC. PROG SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCION 1501					
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL					
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO				9.310.000.000	9.310.000.000
C PRESUPUESTO DE INVERSIÓN				33.557.000.000	33.557.000.000
111		CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR		4.480.000.000	4.480.000.000
	101	DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA		3.280.000.000	3.280.000.000
	300	INTERSUBSECTORIAL SALUD		1.200.000.000	1.200.000.000
113		MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR		900.000.000	900.000.000
	101	DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA		900.000.000	900.000.000
211		ADQUISICION Y/O PRODUCCION DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR		23.977.000.000	23.977.000.000
	100	INTERSUBSECTORIAL DEFENSA Y SEGURIDAD		16.981.000.000	16.981.000.000
	101	DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA		6.996.000.000	6.996.000.000
212		MANTENIMIENTO DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR		4.200.000.000	4.200.000.000
	100	INTERSUBSECTORIAL DEFENSA Y SEGURIDAD		1.700.000.000	1.700.000.000
	101	DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA		900.000.000	900.000.000
	600	INTERSUBSECTORIAL TRANSPORTE		1.600.000.000	1.600.000.000
TOTAL PRESUPUESTO SECCION				42.867.000.000	42.867.000.000
SECCION 1601					
POLICIA NACIONAL					
A PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO				3.000.000.000	3.000.000.000
C PRESUPUESTO DE INVERSIÓN				21.133.000.000	21.133.000.000
111		CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR		19.410.000.000	19.410.000.000

C-148/03

CTA	SUBC. PROG SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
	101	DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA		19.100.000.000	19.100.000.000
	705	EDUCACIÓN SUPERIOR		310.000.000	310.000.000
	211	ADQUISICION Y/O PRODUCCION DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR		1.723.000.000	1.723.000.000
	101	DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNA		123.000.000	123.000.000
	300	INTERSUBSECTORIAL SALUD		1.600.000.000	1.600.000.000
TOTAL PRESUPUESTO SECCION				24.133.000.000	24.133.000.000
TOTAL PRESUPUESTO NACIONAL				67.000.000.000	67.000.000.000

Artículo 3°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C. , a 25 de noviembre de 2002.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Justicia y del Derecho encargado de las funciones del Despacho del Ministro del Interior,

Fernando Londoño Hoyos.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Fernando Londoño Hoyos.

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Carolina Barco Isakson.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Roberto Junguito Bonnet.

La Ministra de Defensa Nacional,

Martha Lucía Ramírez de Rincón.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Carlos Gustavo Cano Sanz.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Juan Luis Londoño de la Cuesta.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Salud,

Juan Luis Londoño de la Cuesta.

El Ministro de Minas y Energía,

Luis Ernesto Mejía Castro.

El Ministro de Comercio Exterior,

Jorge Humberto Botero Angulo.

La Ministra de Desarrollo Económico,

Cecilia Rodríguez González-Rubio.

La Ministra de Educación Nacional,

Cecilia María Vélez White.

La Ministra de Comunicaciones,

Martha Helena Pinto de De Hart.

El Ministro de Transporte,

Andrés Uriel Gallego Henao.

La Viceministra de Cultura encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Cultura,
Adriana Mejía Hernández.

La Ministra de Desarrollo Económico encargada de las funciones del Despacho de la Ministra
del Medio Ambiente,

Cecilia Rodríguez González-Rubio

I. INTERVENCIONES

A. De la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicita la declaratoria de exequibilidad del Decreto 2749 de 2002. Como fundamento de tal solicitud expone los siguientes argumentos:

1. Desde el punto de vista formal el Decreto 2749 cumple con todas las exigencias constitucionales pues el Gobierno Nacional por medio del Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional por el término de noventa (90) días; el Decreto 1838 de 2002 creó el impuesto para preservar la seguridad democrática; el Decreto 2555 de 2002 prorrogó el estado de conmoción interior por noventa días a partir del 8 de noviembre de 2002; en vigencia de tal régimen excepcional se expidió el Decreto 2749 de 2002 sometido a revisión y éste se encuentra suscrito por el Presidente y todos los ministros.

2. Desde el punto de vista material, existe conexidad entre las medidas adoptadas en el decreto revisado y la declaratoria del estado de conmoción interior pues en el decreto declaratorio se dio cuenta de la insuficiencia de los recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para sufragar los gastos demandados por la crisis y de la necesidad que todas las personas realizaran un significativo esfuerzo tributario para acceder a los recursos requeridos para ese fin. Se trata, además, de una medida que satisface los principios de necesidad y proporcionalidad, pues resulta imperativo adicionar el presupuesto del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional para darle mayor cobertura y eficacia a sus operaciones tendientes a la superación de las causas de la conmoción. Finalmente, los recursos adicionales dispuestos se encuentran justificados y no existe posibilidad de acceder oportunamente a la adición del presupuesto a través de los procedimientos legales ordinarios.

B. Del Ministerio de Defensa

El Ministerio de Defensa solicita la declaratoria de exequibilidad del Decreto 2749 de 2002. Para ello expone lo siguiente:

1. El Decreto cumple todos los requisitos formales pues se expidió bajo la vigencia del Decreto 1837 de 2002, prorrogado por el Decreto 2555, fue firmado por el Presidente de la República y todos sus Ministros y en él se explican los motivos y causas de la decisión.

2. Los artículos 345 y 346 de la Constitución consagran el principio de legalidad del gasto público, de acuerdo con el cual no es posible efectuar ningún gasto que no se encuentre previsto en el presupuesto y cuya expedición es una facultad del Congreso, a través de la ley de apropiaciones y de gastos, de acuerdo con el proyecto que para el efecto le presente el Gobierno

Nacional. No obstante, esa institución se somete a un régimen diferente cuando se trata de desarrollarla durante el estado de conmoción interior pues tanto la Constitución como la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción facultan al gobierno para percibir contribuciones e impuestos y modificar el presupuesto, normatividad que, además, resulta compatible con lo dispuesto sobre el particular en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

3. La incorporación de los recursos al presupuesto general de la nación obedece a la necesidad de proveer en forma inmediata de recursos a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y a las demás entidades del Estado que deben intervenir con el propósito de conjurar los actos que perturban el orden público e impedir la extensión de sus efectos, consideración que se encuentra directamente relacionada con las causas invocadas para declarar el estado de conmoción interior.

II. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita también la declaratoria de exequibilidad del Decreto 2749 de 2002. Sus planteamientos son los siguientes:

1. Se trata de un Decreto que fue dictado en desarrollo de los Decretos 1837 y 2555 de 2002, por medio de los cuales se declaró y prorrogó el estado de conmoción interior, lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros y fue dictado dentro del límite temporal de la declaración de conmoción.

2. Tras la declaratoria del estado de conmoción interior, el gobierno dictó el decreto 1838 de 2002, por medio del cual se estableció un impuesto al patrimonio para conjurar la crisis existente, tributo que no estaba contemplado en el presupuesto anual de la presente vigencia. Ello significa el recaudo de cuantiosos recursos para atender las necesidades presupuestales con ocasión de la declaración de conmoción interior, los que deben quedar incorporados al presupuesto con el fin de adecuarse a las disposiciones constitucionales y legales que lo regulan.

3. El Decreto 2749 de 2002, que adiciona el Presupuesto General de la Nación, es el mecanismo constitucional y legalmente admisible para incorporar recursos provenientes del impuesto al patrimonio con destino a preservar la seguridad democrática y cumplir así con el fin del presupuesto, cual es el de ser instrumento para el cumplimiento de los planes y programas estatales y para ejercer el control político y fiscal del recaudo y la destinación de los recursos a los fines perseguidos.

4. Las partidas presupuestales incluidas en el Decreto 2749 son congruentes y necesarias para enfrentar la situación de anormalidad en que se encuentra el país, que fue el objetivo de la declaratoria del estado de conmoción interior y del impuesto al patrimonio para la seguridad democrática, razón por la cual guarda una estrecha relación con los motivos de la declaratoria del estado de excepción.

III. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. La facultad de modificar el presupuesto durante los estados de excepción

1. En los artículos 346 y 347 de la Constitución Política se encuentra consagrado el principio de legalidad del presupuesto. De acuerdo con ellos, el presupuesto de la nación, como un estimativo de los ingresos y autorización de los gastos públicos, debe ser fijado por el Congreso. Sin desconocer que el ejecutivo tiene una importantísima intervención en todo este proceso, esa es la instancia legitimada para expedirlo, modificarlo y adicionarlo.

El artículo 346 es claro al indicar que las prescripciones sobre el presupuesto allí contenidas, rigen en tiempos de paz, esto es, en tiempos de normalidad institucional. De acuerdo con ello,

en tiempos de paz no se puede percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas ni tampoco hacer erogación que no se halle incluida en el de gastos.

Esa exigencia traduce una cara conquistada de las democracias occidentales y es inherente a la racionalidad de un Estado de derecho pues un poder tan grande como el impositivo y una atribución tan delicada como la del manejo de los recursos estatales exige una regulación que consulte el principio democrático y ello se logra mediante el concurso de la instancia parlamentaria. Ésta está habilitada no sólo para expedir el presupuesto de rentas y gastos sino también para modificarlo, competencia que es coherente con las cambiantes circunstancias del mundo económico y cuya regulación, entre otros temas, defirió el constituyente a la ley orgánica del presupuesto -Artículo 352 de la Carta-.

2. Con todo, del hecho que el artículo 346 exija que en tiempos de paz no se pueden percibir impuestos no incluidos en el presupuesto ni ingresos ni erogaciones no previstas en él, no se sigue que en tiempos de anormalidad institucional no existan mecanismos excepcionales de regulación de tales ingresos y gastos pues la misma necesidad de superar las circunstancias que condujeron al derecho constitucional de excepción puede exigir también un manejo excepcional de las finanzas públicas.

De allí que el artículo 38, literal I), de la Ley 137 de 1994 disponga que durante el estado de conmoción interior el gobierno tiene la facultad de "Imponer contribuciones fiscales o parafiscales para una sola vigencia fiscal; o durante la vigencia de la conmoción, percibir contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de gastos". Se trata de una situación excepcional que involucra la alteración de la competencia para la generación de rentas y regulación de los gastos pues ella se radica en el ejecutivo como una exigencia impuesta por la necesidad de tomar las medidas necesarias para la superación de la crisis que condujo a la declaratoria del estado de anormalidad institucional.

En ese contexto, resulta explicable que al gobierno se le conceda también la facultad excepcional de "Modificar el presupuesto..." en el artículo 38 literal II) de la Ley 137 de 1994, pues la generación, mediante nuevos tributos, de los recursos necesarios para la superación de la crisis conduce a la necesidad de modificar el presupuesto de ingresos y de gastos. Ésta, además, es una exigencia impuesta por el principio de universalidad del presupuesto, de acuerdo con el cual todas las rentas y todos los gastos, sin excepción, deben figurar en él.

3. Tal esquema excepcional de las rentas y gastos públicos es complementado por los artículos 83 y 84 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. La primera disposición, de manera compatible con la anormalidad institucional propia de los estados de excepción, le permite al gobierno efectuar los créditos adicionales y traslados presupuestales ocasionados por ellos, constituyendo la fuente del gasto el decreto que declaró el estado de excepción. Y la segunda exige que toda modificación del presupuesto sea informada al Congreso de la República en los ocho días siguientes o la iniciación de período de sesiones y esto no sólo para efectos del control político inherente al derecho constitucional de excepción sino también para que "pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia", según lo señala el artículo 38, literal II), de la Ley 137 de 1994.

Este es, entonces, el marco normativo de la facultad que le asiste al gobierno de modificar el presupuesto de rentas y gastos durante los estados de excepción, facultad que, tal como expuso la Corte en la Sentencia C-947-02¹, comprende tanto la facultad de realizar traslados como la de efectuar adiciones presupuestales:

¹ M. P. Rodrigo Escobar Gil.

"Se presenta un traslado, cuando, sin alterar el cómputo de las rentas, se dispone, dentro del mismo presupuesto, cambios tanto cuantitativos como de destinación en dos o más partidas. En este evento se presenta, por una parte, un crédito por virtud del cual se incorpora o adiciona una partida de gasto, y, por otra, un contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto.

...Por su parte, los créditos adicionales son "... aquellas apropiaciones que se abren en el curso de la vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del Presupuesto, y que se consideran como gastos complementarios de éste" . Estas adiciones comportan la identificación de nuevas rentas que, en la misma proporción, se incorporan al presupuesto, tales como las provenientes de la emisión de bonos o de nuevos impuestos.

Cuando en los estados de excepción se decreta un traslado presupuestal, la medida busca cambiar la destinación de una partidas para disponer de esos recursos para los fines propios de la respectiva situación excepcional. En tal caso el examen de constitucionalidad del correspondiente decreto legislativo debe referirse a la conexidad del traslado con la situación que motivó la declaratoria del estado de excepción, así como a la necesidad y la proporcionalidad de la medida, examen que comprende tanto el estudio de la nueva destinación de los recursos, como el análisis de la manera como se afectan las partidas que se disminuyen. Ello es así porque en el mismo decreto que dispone el traslado se decide sobre la fuente, en este caso interna, de los recursos y se fija su destinación, sin que tales materias hayan sido objeto de una previa determinación por el legislador excepcional.

En el caso de los créditos adicionales que se producen en ejercicio de las facultades de los estados de excepción, en principio, la fuente de los recursos debe estar previamente determinada, y si lo fue a través de un decreto legislativo, el mismo debe haber sido objeto del control automático de constitucionalidad por la Corte".

B. Límites de la facultad excepcional del ejecutivo de modificar o adicionar el presupuesto de rentas y gastos

4. Los regímenes excepcionales son regímenes de juridicidad, es decir, concebidos desde el derecho y limitados por él pues una sociedad civilizada, ni aún en sus momentos de mayor tensión, puede renunciar al derecho como instrumento de convivencia. De allí que tanto la facultad de decretar un estado de excepción como las facultades que durante él se ejercen estén sometidas a un riguroso control constitucional, formal y material, según se lo expuso en la Sentencia C-802-02⁴ por medio de la cual se declaró, con excepción del artículo 3°, la exequibilidad del Decreto 1837 de 2002 que declaró el estado de conmoción en todo el territorio nacional.

5. En relación con la facultad del ejecutivo de modificar o adicionar el presupuesto de rentas y gastos de la nación durante los estados de excepción, hay que indicar que de la Carta Política se desprenden condicionamientos que imposibilitan que el ejercicio de esa facultad se configure en un poder omnímodo.

El primero de ellos es la necesaria conexidad entre el objetivo de la modificación presupuestal y las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción. A juicio de la Corte, esta

² Abel Cruz Santos, «El Presupuesto Colombiano», Editorial Temis 1963, pág., 197.

³ La Corte en Sentencia C-206 de 1993 analizó el impacto de los traslados presupuestales decretados en estado de conmoción interior, particularmente frente a la reducción de rubros de gasto público social, y encontró que los mismos, en ese caso concreto eran ajustados a la Constitución.

⁴ M. P. Jaime Córdoba Triviño.

relación de conexidad es doble, ya que comprende, de un lado, la existente entre las causas que generaron la declaratoria y su finalidad, y de otro, la existente entre las causas de expedición del decreto legislativo que modifica el presupuesto y las materias que regula ”⁵.

Esta relación de conexidad contrae, además, la especificidad del contenido de las medidas que modifiquen el presupuesto de rentas o el de gastos, ya que, en concordancia con lo prescrito en el inciso 2º del artículo 213 de la Carta Política, dichas variaciones deberán estar circunscritas, en el caso de la declaratoria de conmoción interior, a las "facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos".

Igualmente, la posibilidad del decreto de esta clase de medidas no involucra la suspensión de las facultades de diseño presupuestal que, como regla general, poseen las corporaciones públicas, según lo señalado en el numeral 3º del artículo 214 Superior, en concordancia con el inciso 2º del artículo 345⁶.

6. Otros condicionamientos se hallan en las normas que para el caso de los estados de excepción constituyen, junto con las disposiciones contenidas en el Estatuto Superior, bloque de constitucionalidad, como son la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y, de manera especial en los decretos legislativos de modificación presupuestal, los principios contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto⁷.

Frente a la Ley Estatutaria, es claro que principios como los de necesidad y proporcionalidad de las medidas tomadas por el ejecutivo (Arts. 11 y 13), deben ser cumplidos por los decretos legislativos que modifican o adicionan el presupuesto, junto con otros requerimientos específicos impuestos por la Ley 137 de 1994, como es la obligatoriedad de "rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que este pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia" (Art. 38, literal II.).

⁵ Cfr. C-067/93 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez y C-075/93 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁶ Al respecto son ilustrativas las sentencias C-448/92 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-206/93 Antonio Barrera Carbonell. La condición de especificidad en comento se hace explícita en este último fallo, cuando señala que «restablecer el orden público gravemente perturbado por hechos y circunstancias que no se han podido conjurar «mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía», como lo señala el artículo 213, significa para el Gobierno la posibilidad de recurrir al empleo de facultades especiales, no sólo por que exceden las que le atribuye la Carta dentro del estado de normalidad, sino también, porque sus decisiones exigen un ejecución ágil, por fuera de los procedimientos ordinarios, sin que con ello se quiera admitir que el ejecutivo queda investido de atribuciones abusivas que le permitan obrar caprichosamente, ya que la Constitución le establece prohibiciones y le traza límites, de tal suerte que sólo puede adoptar decisiones que directa y exclusivamente estén encaminadas a conjurar la causa de las perturbaciones e impedir la extensión de sus efectos:

«A la luz de lo expresado, se puede percibir claramente el verdadero sentido del artículo 345 de la Carta, según el cual, «en tiempo de paz» no se podrá percibir impuesto o contribución que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacerse erogación que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco, agrega la norma, podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas departamentales o los Concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

«La norma en cuestión, en armonía con el artículo 347 de la misma obra, consagra el principio de legalidad del presupuesto, y convierte el gasto en elemento fundamental del mismo, con lo cual se reduce la importancia del principio del equilibrio, del cual se había hecho, en la constitución derogada, la guía esencial de la formación y modificación del presupuesto.

«Ahora bien, si en «tiempo de paz» no se puede hacer un gasto que no haya sido decretado por el Congreso, qué ocurre en el evento en que se haya perturbado esa paz y decretado el Estado de Conmoción Interior para hacerle frente a esa situación excepcional?».

En lo que hace referencia a los principios del sistema presupuestal señalados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la Corte advierte cómo estos deben ser observados pues todo estado de excepción es, como se ha expresado reiteradamente en la doctrina constitucional, un estado de legalidad, en el cual los pilares que fundan el ordenamiento jurídico no pueden ser modificados por el ejecutivo en uso de tales facultades. Además, el Estatuto Orgánico de Presupuesto contiene previsiones normativas (Arts. 83⁸ y 84) que inscriben la potestad de modificación presupuestal por parte del legislador de excepción en el marco de los principios propios de tal estatuto⁹, en especial el de legalidad. Esto en el entendido que estos preceptos definen al decreto que declara el estado de excepción como la fuente del gasto público, lo que entra en concordancia con los principios constitucionales aplicables a la ley de apropiaciones y contenidas en el artículo 346 Superior, como es la obligación de sustentar cada partida, entre otras causas, en "un gasto decretado conforme a ley anterior".

Finalmente, hay que indicar que el objeto de los decretos legislativos bajo estudio es incluir las rentas extraordinarias que se hayan decretado, como los gastos generados por la ejecución de las labores tendientes al restablecimiento del orden público, dentro del presupuesto, actividad que no es más que el acatamiento del principio de universalidad contenido en el artículo 14 del Estatuto Orgánico.

Como puede advertirse, entonces, los decretos que modifican el presupuesto durante los estados de excepción están sometidos a múltiples condicionamientos derivados de la Carta Política, de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

«El tránsito de las condiciones de normalidad (tiempo de paz), a situaciones de anomalía (tiempo de no paz), permiten admitir la viabilidad de la alternativa, según la cual, el ejecutivo está facultado para introducirle modificaciones al presupuesto, exclusivamente, como es obvio, cuando la medida esté dirigida a contribuir a remover las causas que dieron origen a la perturbación del orden interno y a recuperar la paz.

«La anterior afirmación es válida frente a la circunstancia de que si en tiempo de paz la facultad de modificar el presupuesto la tiene el Congreso, en tiempo de anomalía -Estado de Conmoción Interior- también puede tenerla el Gobierno, sólo que de manera excepcional, por habilitación que la hace la Constitución en el sentido de sustituir al legislador ordinario en el ejercicio de la función legislativa.

«No sobra advertir que en el Estado de Conmoción Interior el Congreso conserva sus atribuciones sobre el manejo presupuestal, porque la facultad del ejecutivo es excepcional y limitada, y la viabilidad de modificar el presupuesto por éste, no le suprime o resta atribuciones al legislador».

⁷ De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, las leyes orgánicas hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato: «Es posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. El primero: *stricto sensu*, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario. De otro lado, la noción *lato sensu* del bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas disposiciones que «tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias», aunque a veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional». Corte Constitucional. Sentencia C-582-99.

⁸ El Decreto 111 de 1996 compiló la Ley 38 de 1989 y la Ley 179 de 1994, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación, con las modificaciones introducidas por la Ley 225 de 1995. El actual artículo 83 del Decreto 111 corresponde al artículo 69 de la Ley 38 de 1989 y al artículo 36 de la Ley 179 de 1994.

⁹ Cfr. C-138/99 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, Sentencia reiterada en C-219/99 M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

C. Examen formal del Decreto 2749 de 2002

7. Por medio del Decreto Legislativo 2749 del 25 de noviembre de 2002 se adicionó el presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal de 2002. Se trata de la segunda adición presupuestal dispuesta durante la vigencia del estado de conmoción interior vigente pues ya mediante el Decreto 1959 de 2001 se había adicionado el presupuesto general de la nación en 579.146 millones de pesos, decreto sobre el que la Corte realizó el control automático de constitucionalidad mediante la Sentencia C-947-02.

El Decreto 2749 de 2002 es un decreto legislativo dictado por el gobierno al amparo de las facultades conferidas por el régimen constitucional del estado de conmoción interior. En relación con él, la Corte advierte que fue dictado dentro del término de prórroga del estado de conmoción interior dispuesto por el Decreto 2555 de 2002; que es un decreto motivado y que cuenta con la firma del Presidente y de todos los Ministros pues 12 lo hicieron como titulares de sus respectivas carteras, 3 como encargados de otros despachos y una viceministra lo hizo como Ministra encargada.

Por lo tanto, el decreto legislativo 2749 de 2002 cumple las exigencias formales impuestas por la Constitución.

D. Examen material del Decreto 2749 de 2002

8. En cuanto a las exigencias de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad, debe tenerse en cuenta que el Decreto 2749 de 2002 tiene una naturaleza complementaria en relación con el Decreto 1838 de ese año, por medio del cual se creó un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la seguridad democrática, pues aquél se limita a incorporar al presupuesto los ingresos generados por él y a autorizar los gastos que se han de realizar con cargo a tales ingresos.

Por lo tanto, en lo sustancial, el examen de tales exigencias queda supeditado al análisis realizado por la Corte en la Sentencia C-876-02¹⁰, al momento de realizar el control automático del Decreto 1838 ya citado, pues si esos condicionamientos se encontraron satisfechos en la creación del tributo generador de la renta, concurren los mismos argumentos para afirmar la legitimidad de la incorporación de tales recursos al presupuesto de rentas y de la consecuente autorización de gastos.

Recuérdese que en esa oportunidad se advirtió que existía una relación causal directa entre los motivos de la declaratoria del estado de conmoción interior y la imposición excepcional y transitoria de ese tributo pues se trataba de acceder a los recursos necesarios para financiar a la fuerza pública y a las demás entidades estatales que deben intervenir en el restablecimiento del orden. Se indicó también que la finalidad del tributo era legítima en el contexto de los hechos que generaron la perturbación y que se trataba de una medida necesaria y proporcional en cuanto la urgencia de la respuesta institucional tornaba inadecuado acudir al mecanismo normal de imposición de tributos.

9. Con todo, no sobra reiterar que a tal declaratoria se acudió legítimamente en razón de tres hechos: En primer lugar, los ataques contra ciudadanos indefensos, las violaciones a las reglas del derecho Internacional Humanitario y la comisión de delitos de lesa humanidad por parte de grupos financiados por su participación en delitos de narcotráfico, secuestro y extorsión; en

¹⁰ M.P. Ávaro Tafur Galvis.

segundo lugar, los actos de terrorismo y, finalmente, los actos de coacción a mandatarios locales, seccionales y nacionales.

Para superar tales hechos, entre otras cosas, el Gobierno Nacional se planteó la necesidad de desarrollar, con el concurso de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, los operativos necesarios para enfrentar a sus autores y el imperativo de establecer un impuesto transitorio para atender los gastos demandados por tales operativos pues la nación no contaba con los recursos necesarios para financiarlos. La fijación de ese impuesto la cumplió el gobierno a través del Decreto Legislativo 1838 de 2002. Recaudados tales recursos, se tornaba imperativo ingresarlos al presupuesto general de la nación y autorizar las apropiaciones correspondientes pues sólo entonces será posible la ejecución de esas sumas.

10. En tal contexto, hay que indicar que de la información suministrada por el Departamento Jurídico de la Presidencia de la República y por el Ministerio de Defensa Nacional y del Decreto 2965 del 5 de diciembre de 2002, por medio del cual se liquidó la adición presupuestal dispuesta mediante el Decreto 2749 de ese año, se infiere que la siguiente es la destinación de cada una de las partidas:

a. Al presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional se le asignan recursos por valor de 42.867 millones de pesos. Estos recursos se distribuyen entre el Ejército Nacional y la Armada Nacional de la siguiente manera:

1) Al Ejército Nacional se le asignan 9.310 millones de pesos para gastos de funcionamiento y se discriminan así:

- 6.610 millones de pesos que se utilizarán para atender el costo de las nóminas del personal de soldados aplazados y los cuadros de mando del Plan 10.000 que permite crear 69 unidades que son fundamentales para proteger la infraestructura del país y para apoyar las operaciones militares. Con esta suma se financiará también parte de los cuadros de mando de los Batallones de Alta Montaña que se tiene previsto crear en el Departamento del Cauca y en el Eje Cafetero.

- 2.700 millones de pesos con los que se atenderán necesidades de salud como resultado del incremento del pie de fuerza del Plan de Choque. Esto por cuanto el subsistema de salud de las fuerzas militares debe atender los costos demandados por los exámenes de incorporación y por la prestación del servicio de salud a los heridos en combate.

2) Al Ejército Nacional se le asignan recursos para inversión por valor de 22.661 millones. Éstos se discriminan en las siguientes partidas:

- 3.280 millones de pesos destinados para la construcción y dotación de los Batallones de Alta Montaña localizados en el Departamento del Cauca y en el Eje Cafetero.

- 900 millones de pesos que se destinarán al mantenimiento requerido por instalaciones de la fuerza pública en todo el territorio nacional con un tiempo de construcción de entre 20 y 60 años.

- 14.281 millones de pesos para financiar parte de las adquisiciones del armamento que necesita el Ejército Nacional.

- 4.200 millones de pesos para el mantenimiento de equipos, materiales, suministros y servicios propios del sector, discriminados así: En primer lugar, 1.700 millones de pesos que se utilizarán para adquirir motores y repuestos para realizar el mantenimiento mayor de vehículos tácticos por tiempo de vida útil (Camiones C-70 y camiones 4x4); vehículos éstos que se utilizarán para el transporte de las tropas que están directamente comprometidas con las operaciones militares. En segundo lugar, 900 millones de pesos destinados al mantenimiento mayor de 194 equipos de ingenieros de combate (volquetas, tractores, motoniveladoras) que se encuentran

fuera de servicio por la falta de asignación de recursos y que se requiere para que las unidades apoyen a la población civil con trabajos propios de ingenieros en obras de infraestructura. Finalmente, 1.600 millones de pesos que son requeridos para continuar con la remanufactura de los vehículos blindados EE-9 y EE-11 Urutu.

3) A la Armada Nacional se le asignan 9.696 millones de pesos para inversión discriminados así:

- 2.700 millones de pesos para adquirir 3,75 millones de cartuchos calibre 5.56 para dotar las cargas básicas de munición para 1.199 fusiles Galil.

- 6.996 millones de pesos que se invertirán de la siguiente forma: 196 millones de pesos se utilizarán para comprar chalecos salvavidas antibalas y visores nocturnos de última generación para dotar la Brigada Fluvial. Y 6.800 millones de pesos se utilizarán para adquirir 100 ametralladoras calibre 050 y 50 ametralladoras calibre 7.62 para dotar las unidades de la Armada Nacional comprometida en operaciones.

4) De igual manera, a la Armada Nacional se le asignan 1.200 millones de pesos destinados a la construcción y dotación de un centro de atención en salud de nivel II en Tolemaida debido al incremento de Unidades de Combate para permitir la mayor cobertura por el incremento del pie de fuerza en el Ejército como resultado de los planes establecidos por el Gobierno Nacional: Aplazamiento de 10.000 soldados, Brigadas Móviles, Batallones de Alta Montaña y Soldados de Apoyo.

b. Al presupuesto de la Policía Nacional se le asignan 24.133 millones de pesos. Esta suma se discrimina de la siguiente manera:

1) A gastos de funcionamiento se asignan 3.000 millones de pesos, recursos que se utilizarán en los programas que financian el adelanto de los ascensos de 948 patrulleros y la incorporación de 3.200 auxiliares regulares con el propósito de incrementar el pie de fuerza; dar mayor cobertura de seguridad y reacción en ciudades capitales, especialmente Bogotá y Medellín, y complementar el programa de dotaciones de escuadrones móviles, dotaciones para estaciones en municipios en los que en la actualidad no hay presencia de la fuerza pública y para reforzar el programa presidencial de seguridad en las principales vías troncales del país.

2) A gastos de inversión de la Policía Nacional se asignan recursos por valor de 21.133 millones de pesos discriminados en las siguientes partidas:

- 19.410 millones de pesos discriminados así: 19.100 millones de pesos que se destinarán a la construcción de 32 estaciones nuevas, reconstrucción de 2 estaciones, terminación de 22 estaciones y adecuación de 2 estaciones, para un total de 58 estaciones de policía. Y 310 millones de pesos que se destinarán a la terminación de la última fase del área de remonta y veterinaria, que es un soporte para la instrucción de la especialidad de carabineros.

- 123 millones de pesos que se destinarán a la adquisición de equipos de seguridad para las instalaciones policiales.

- 1.600 millones de pesos que se destinarán a dotaciones de equipos de cirugías, instrumental médico y quirúrgico para dotar algunas Clínicas Regionales que darán cobertura al incremento de pie de fuerza de la Policía Nacional.

11. De este modo es claro que los gastos autorizados tienen que ver con el costo de las nóminas del personal de soldados aplazados e incorporados con el fin de proteger la infraestructura del país; con la necesidad de sufragar el costo del servicio de salud prestado a todo ese personal y al que resulte herido en combate; con la construcción y dotación de dos Batallones de Alta Montaña; con la dotación de armas y municiones para tal personal; con el mantenimiento

de vehículos, equipos de ingenieros de combate y remanufacturaación de vehículos blindados; con la incorporación de auxiliares regulares; con la construcción, reconstrucción o adecuación de 58 estaciones de policía y con el suministro de equipos de seguridad. Todos estos gastos están directamente relacionados con el cumplimiento de las tareas emprendidas para restablecer el orden público.

En tal contexto, la Corte advierte que, con excepción de las partidas que luego se indicarán, el decreto sometido a revisión satisface la exigencia de conexidad entre las causas de su expedición y las materias que regula pues éstas adicionan el presupuesto de funcionamiento e inversión del Ministerio de Defensa Nacional con el fin de que la fuerza pública emprenda los operativos necesarios contra los autores de los hechos perturbadores del orden público. Es decir, cada una de las partidas adicionadas se orienta a conjurar las causas de perturbación del orden público.

12. Con todo, existen dos partidas que no se adecuan a las exigencias constitucionales de las medidas que el Gobierno Nacional puede adoptar durante el estado de conmoción interior. Por una parte, la partida 113, Sección 1501, del presupuesto de inversión del Ministerio de Defensa Nacional, denominada "Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector" por \$900'000.000 y, por otra, la partida 705, Sección 1601, del presupuesto de inversión de la Policía Nacional, denominada "Educación superior" por \$310'000.000.

De acuerdo con lo demostrado en el proceso, la primera partida se destinará al mantenimiento requerido por instalaciones de la fuerza pública en todo el territorio nacional y que tienen un tiempo de construcción de entre 20 y 60 años. Para la Corte es claro que este gasto no puede calificarse ni de sobreviniente ni de urgente pues tiene que ver con la necesidad de mantenimiento de unas instalaciones de la fuerza pública que, si bien puede ser cierta, no es directamente atribuible a las causas de perturbación del orden público. Es decir, se trata de atender gastos generados por la necesidad de mantenimiento regular de instalaciones militares pero como resultado de un plan permanente de mantenimiento y no en razón de los deterioros causados por los hechos generadores de la perturbación del orden público. Además, no se ha puesto de presente un plan especial de emergencia que justifique ese gasto.

Y en cuanto a la segunda partida, la Corte encuentra que no concurren elementos de juicio que permitan inferir que se trata de un gasto que guarde relación de conexidad con las causas de perturbación del orden público. Adviértase que se trata de una partida que se destinará a la terminación de la última fase del área de remota y veterinaria como soporte para la instrucción de carabineros. Es decir, se está ante un gasto que debe atenderse con la necesaria planificación y anticipación y que no reviste características de sobreviniente o urgente.

En suma, estas partidas remiten a gastos que deben atenderse con cargo a recursos ordinarios y no a recursos como los generados a instancias del estado de conmoción interior.

No debe perderse de vista que entre los principios que regulan el ejercicio de las facultades de que es titular el Gobierno Nacional durante el estado de conmoción interior se encuentran los de necesidad y especificidad. De acuerdo con el primero, las facultades conferidas al ejecutivo son las estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos y, de acuerdo con el segundo, las medidas que se adopten en ejercicio de esas facultades tienen que orientarse a la superación de esas causas y no a propósitos diferentes.

En este marco, cuando se trata del ejercicio de una facultad como la de modificar el presupuesto, esos principios imponen la existencia necesaria de una relación de conexidad entre

las causas que generaron la declaratoria del estado de conmoción y su finalidad y entre las causas de expedición del decreto modificatorio del presupuesto y las materias que regula. De allí que en los decretos legislativos de modificación del presupuesto se torne imperativo que cada una de las partidas esté directa y específicamente orientada a conjurar las causas de la perturbación pues tal es una exigencia de los criterios constitucionales que regulan la destinación de las partidas en el estado de conmoción interior. Es por eso que deben precisarse las actividades y áreas de trabajo a que se orienta cada una de las partidas presupuestales pues sólo de ese modo se satisfacen tales criterios constitucionales.

13. En suma, con las precisiones realizadas, la modificación presupuestal tiene conexidad directa con los supuestos fácticos que dieron origen a la declaración del estado de conmoción interior. Su finalidad es legítima en cuanto se orienta a ingresar recursos generados por un tributo especial y a autorizar su gasto. Además, existe una justificación razonable para la expedición del decreto sometido a revisión pues la urgencia de disponer de los recursos generados por el impuesto al patrimonio con la finalidad de orientarlo a la superación de los hechos que generaron la grave perturbación del orden público no permitían que la adición al presupuesto general de la nación se cumpliera atendiendo el procedimiento legislativo ordinario.

Entonces, como se satisfacen las exigencias constitucionales formales y materiales, la Corte, con las precisiones ya indicadas, declarará la exequibilidad del Decreto Legislativo 2749 de 2002. No obstante, tal como se lo hizo respecto de los Decretos 1838 y 1959, ya que las facultades constitucionales excepcionales del Gobierno Nacional son sólo las estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos, la ejecución de las partidas adicionadas por el decreto ahora sometido a revisión deberá sujetarse a tal exigencia, sin que sea posible variar su destinación específica. En tal sentido se condicionará la declaratoria de constitucionalidad de la norma sometida a control automático.

14. Para concluir, la Corte debe indicar que el control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos declaratorios de los estados de excepción y de los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él, plantea un juicio objetivo y técnico de confrontación entre tales decretos y la Carta Política. De allí que cuando se está ante un decreto legislativo que dispone una adición presupuestal durante un estado de conmoción interior, el control se circunscriba a determinar si ese acto jurídico cumple las exigencias formales y materiales impuestas por el Texto Superior, sin que pueda extenderse, en manera alguna, al tema concreto de la ejecución de las partidas y, en particular, a situaciones como el desvío o el eventual cambio de destinación de las partidas.

Sobre estos tópicos no opera el control constitucional inherente a los estados de excepción pues en ellos no se trata de determinar la validez de decretos legislativos sino de esclarecer las responsabilidades en que eventualmente puedan incurrir las autoridades encargadas de ejecutar las partidas presupuestales objeto de modificación. Adviértase que el ordenamiento jurídico consagra diversos mecanismos de control sobre los eventuales desvíos en la aplicación de las partidas: El control fiscal que le incumbe a la Contraloría General de la República, el control disciplinario que le corresponde a la Procuraduría General de la República y a los órganos de control interno y el control político que ejerce el Congreso de la República pues, de acuerdo con el artículo 38, literal II) de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, el Gobierno, en el plazo de cinco días, deberá rendir cuenta al Congreso de las modificaciones introducidas al presupuesto para que éste pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia.

DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLES los artículos 1° y 3° del Decreto Legislativo 2749 de 25 de noviembre de 2002 "Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002"

SEGUNDO. Declarar INEXEQUIBLES las partidas 113, Sección 1501, del presupuesto de inversión del Ministerio de Defensa Nacional, denominada "Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector" por \$900'000.000 y con 705, Sección 1601, del presupuesto de inversión de la Policía Nacional, denominada "Educación superior" por \$310'000.000, contenidas en el artículo 2° del Decreto Legislativo 2749 de 2002.

TERCERO. Declarar EXEQUIBLE, en lo demás, el artículo 2° del Decreto Legislativo 2749, en el entendido que los gastos ordenados deberán estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos.

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

EDUARDOMONTEALEGRELYNETT,
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA,
Magistrado
(con salvamento de voto)

ALFREDO BELTRÁN SIERRA,
Magistrado
(con salvamento de voto)

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA,
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO,
Magistrado

RODRIGO ESCOBARGIL,
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA,
Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS,
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ,
Magistrada
(con salvamento parcial de voto)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ,
Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO A LA SENTENCIA C-148/03

Si bien la suscrita Magistrada compartió la decisión mayoritaria de declarar exequibles los artículos 1 y 3 del Decreto Legislativo 2749 de 2002 "Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002" e inexecutable dos partidas incluidas en los presupuestos de inversión del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional respectivamente, con el acostumbrado respeto disiento de la decisión de la Corporación que consideró ajustado a la Constitución, de manera condicionada, el artículo 2 del Decreto Legislativo 2749 de 2002 "Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002", por cuanto, a mi juicio, la Corte debió haber declarado la inexecutable del mencionado artículo, por las razones que paso a explicar.

1. Creación del impuesto sobre el patrimonio y segunda adición al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2002.

La adopción del decreto legislativo 2749 de 2002 constituye una consecuencia lógica y técnica de la declaratoria del estado de conmoción interior¹ y de la creación del impuesto sobre el patrimonio². En efecto, al haberse generado un nuevo ingreso para la Nación era necesario modificar el correspondiente presupuesto anual, y asimismo, autorizar la ejecución de los correlativos gastos. Siendo por tanto el decreto legislativo sub examine un mero efecto de la creación del tributo, reitero en este caso la posición que senté en el salvamento de voto a la sentencia C-876/2002, con ponencia del Magistrado Alvaro Tafur Galvis, en el sentido de que el Decreto Legislativo 1838 de 2002 "Por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la seguridad democrática" era inexecutable por cuanto, en esencia, los dineros recaudados con el impuesto sobre el patrimonio no serían destinados a conjurar las causas de la alteración del orden público sino a cubrir el déficit presupuestal de las Fuerzas Armadas, y así mismo, a ejecutar proyectos de inversión de largo alcance en el sector de seguridad del Estado, lo cual desborda los límites temporales del estado de excepción.

En efecto, la escasez de recursos económicos para modernizar los equipos de la fuerza pública, aumentar el número de sus integrantes y mejorar su capacidad operativa, era una situación de hecho que, en palabras del propio Gobierno Nacional, se encontraba presente mucho antes de la declaratoria del estado de conmoción interior. De tal suerte que se recurrió al expediente del estado de excepción como un medio o instrumento para resolver un clásico

¹¹ Decreto Legislativo 1837 de 2002

¹² Decreto legislativo 1838 de 2002

problema de déficit fiscal y no para hacerle frente a una situación considerada excepcional o coyuntural. Adicionalmente, del análisis del acervo probatorio que sirvió como soporte para la adopción de la sentencia C-876 de 2002, se desprende que parte de los recursos recaudados con el tributo se destinarían a estructurar todo un nuevo plan de fortalecimiento de la seguridad democrática, lo que presupone la ejecución de un proyecto a largo plazo, que desborda la esencia temporal de un estado de excepción y que desconoce, además, la competencia del Congreso Nacional para debatir sobre la necesidad y urgencia del mencionado proyecto de inversión.

Así pues, el Decreto Legislativo 1838 de 2002, que constituye uno de los soportes del Decreto Legislativo sub examine, resultaba ser una medida contraria a la letra y el espíritu de los artículos 10 y 11 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, como quiera que desconocía los principios de finalidad y necesidad que sirven para juzgar la constitucionalidad de un decreto de esta naturaleza.

2. Destinación de los recursos causados con el impuesto sobre el patrimonio y ejercicio del control de constitucionalidad.

El margen de maniobra con que cuenta el Gobierno Nacional al momento de configurar, bajo estados de excepción, un nuevo tributo no es absoluto; mucho menos lo es la destinación de los recursos recaudados con ocasión del mismo, ya que se trata de una medida que debe encausarse a conjurar la perturbación del orden público, ser proporcional y conforme con los principios y valores que inspiran a un Estado Social de Derecho, y asimismo, respetar los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.

En tal sentido, el control que está llamada a ejercer la Corte sobre los decretos legislativos mediante los cuales el Gobierno Nacional decide la destinación de los recursos recaudados con un impuesto creado al amparo de la conmoción interior debe ser particularmente estricto por varias razones.

Desde los albores del parlamentarismo europeo, la autorización para recaudar un tributo y la decisión sobre la destinación de los ingresos recaudados con el mismo, se ha constituido en una de las formas más eficientes del ejercicio del control político sobre los gobernantes. En una democracia constitucional, la expedición anual del presupuesto de rentas y gastos constituye, sin lugar a dudas, uno de las manifestaciones más claras del principio democrático por cuanto el pueblo, mediante sus representantes, acepta la imposición de una carga tributaria, y al mismo tiempo, decide el destino de los recursos recaudados. De allí que si se admite que durante un estado de excepción el Gobierno Nacional sustituye al Congreso de la República en la adopción de estas dos trascendentales decisiones políticas en aras a conjurar las causas de la perturbación del orden público, el grave desmedro que sufre el principio democrático sólo se compadece si la guardiana de la Constitución ejerce un control particularmente severo sobre los decretos legislativos que decretan tributos y disponen los gastos.

El ejercicio de este control estricto de constitucionalidad no se traduce en la intromisión en los ámbitos competenciales de los organismos de control, ni el ejercicio de una modalidad de control fiscal o disciplinario. Tampoco puede ser entendido como una vulneración al ejercicio de las competencias de control político que le asigna la Constitución al Congreso de la República. Se trata, por el contrario, de que la Corte emplee todas las herramientas con que cuenta en el ordenamiento jurídico para constatar si efectivamente las partidas que aparecen recogidas en un decreto legislativo que modifica el presupuesto de rentas y gastos se encaminan a conjurar las causas que motivaron la declaratoria de un estado de conmoción interior o si, por el contrario, su destino es atender situaciones no coyunturales sino estructurales o permanentes. Esta

variedad de control estricto de constitucionalidad fue realizado por la Corte en su sentencia C-063/2003, con ponencia de la suscrita Magistrada, cuando por Secretaría de esta Corporación se ordenó remitir copias de la totalidad del expediente al Contralor General de la República a fin de que verificara el cumplimiento de la finalidad de la creación, recaudo y destinación del impuesto al patrimonio establecido por decreto legislativo 1838 e incorporado al Presupuesto Nacional mediante decreto legislativo 1959 de 2002, en los términos de las sentencias C-876 y C-947 de 2002.

De allí que, a mi juicio, condicionar la exequibilidad de un artículo "en el entendido que los gastos ordenados deberán estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos", resulta ser una fórmula carente de sentido, más retórica que real, por cuanto no se está ante una norma legal que admita diversas interpretaciones, dentro de las cuales una se ajusta a la Constitución y las demás no. Tampoco tiene trascendencia práctica la mencionada fórmula, si la Corte no decide asumir la labor de verificar el cumplimiento de sus fallos de constitucionalidad en materia de estados de excepción. De allí que no obrando en el expediente las pruebas necesarias para concluir que las demás partidas eran exequibles por apoyarse en hechos coyunturales, la Corte debió haber declarado la inexequibilidad de las mismas.

Fecha ut supra

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ,
Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-148/03

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo mi voto en relación con lo resuelto en la Sentencia C-148 de 25 de febrero de 2003, por las razones que a continuación se expresan:

1ª. Mediante el Decreto Legislativo No. 2749 de 2002, "se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal" de ese año, Decreto este que fue expedido en virtud de la declaración del Estado de Conmoción Interior (Decreto No. 1837 de 11 de agosto de 2002), prorrogado mediante Decreto 2555 de 8 de noviembre de 2002.

2ª. En la Sentencia C-148 de 25 de febrero de 2003 se declara la exequibilidad del Decreto Legislativo mencionado, salvo en cuanto hace referencia a las "partidas 113, sección 1501, del presupuesto de inversión del Ministerio de Defensa Nacional, denominada 'mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector' por \$900.000.000 y con 705, sección 1601, del presupuesto de inversión de la Policía Nacional, denominada 'Educación superior' por \$ 310.000.000.000, contenidas en el artículo 2º del Decreto Legislativo 2749 de 2002".

3ª. A mi juicio en su integridad ha debido declararse la inexequibilidad del Decreto Legislativo No. 2749 de 2002, como quiera que en el artículo 2º de este último se incluyen partidas globales sin ninguna especificación de la destinación concreta que para atender al restablecimiento del orden público se exige dada la especificidad de los recursos que para el efecto se crearon mediante el Decreto 1838 de 11 de agosto de 2002, circunstancia esta que llevó a la Corte a recabar pruebas para el efecto, las cuales en este caso brillan por su ausencia.

Así, en lo que hace al Ministerio de Defensa Nacional aparece una partida denominada "111300 intersectorial salud" por \$1.200.000.000.00, al igual que ocurre con la partida 113, sección 1501, destinada a "mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector", por \$900.000.000.00, así como la partida 111 sección 1601, asignada para "construcción de infraestructura propia del sector" (Policía Nacional) por \$19.410.000.000.00, lo mismo que la partida 705 para "educación superior" por \$310.000.000.00, la partida 211 "adquisición y/o producción de equipos materiales, suministros y servicios propios del sector" por \$1.723.000.000.00 y la partida 300 "intersubsectorial salud" (Policía Nacional) por \$1.600.000.000.00.

Como se ve, en tales partidas, con los dineros provenientes del denominado impuesto para la seguridad democrática creado por el Decreto Legislativo No. 1838 de 2002, se atienden no solo los gastos ordinarios que deberían ser cubiertos con el Presupuesto General de la Nación para esa vigencia fiscal, sino que resulta imposible establecer con claridad cuáles son los nuevos gastos extraordinarios que deban atenderse con recursos extraordinariamente creados mediante el Decreto Legislativo No. 1838 de 11 de agosto de 2002, únicos que podrían ser objeto de estos recursos especiales.

De esta suerte, lo que queda ahora reiterado y demostrado por el Decreto Legislativo 2749 de 2002, es que con los recursos provenientes del impuesto a la seguridad ciudadana, no se atiende a las necesidades extraordinarias en materia de defensa nacional y seguridad interior, sino que tales recursos, en forma contraria a lo afirmado para la creación de ese impuesto, se destinan a atender gastos ordinarios del Estado, es decir para conjurar no la situación grave de orden público por la cual se declaró la Conmoción Interior, sino una crisis de orden fiscal lo que resulta contrario a la Constitución Política.

Por ello, reitero entonces lo expresado en el salvamento de voto a la Sentencia C-876 de 16 de octubre de 2002 en la cual salvé el voto en relación con la exequibilidad por ella declarada respecto del Decreto Legislativo No. 1838 de 11 de agosto de 2002, salvamento en el cual se expresó por el suscrito magistrado que:

" El señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, el 10 de septiembre de 2002, como consta en el acta No. 54, expresó ante la Sala Plena de la Corte Constitucional que examinada la situación fiscal del país ella es grave y que ello obedece a problemas estructurales, acentuados durante la presente vigencia y que amenazan con agudizarse en el año 2003. Afirmó que el Gobierno Nacional sólo tiene recursos para atender un 50% del total de gastos, circunstancia que ha determinado la acumulación de la deuda pública, por lo que se hace necesario la reducción de tales gastos. Observó que existe una situación de restricción de crédito internacional a Latinoamérica y una prima de riesgo alto para estos países que dificulta la consecución de recursos. Indicó que la economía nacional no ha crecido como se esperaba según lo había previsto el Gobierno inmediatamente anterior. Agregó que el presupuesto para la vigencia fiscal de 2003 se calculó en 6.27 billones de pesos, una parte financiada con recursos de crédito (2.7 billones) y otra parte equivalente a 6 billones calculada sobre la base de colocación de bonos en un monto superior del que realmente se puede conseguir, lo que indica la existencia de un déficit que hace que el presupuesto resulte desbalanceado, como también lo fue el calculado para el año 2002. Informó que los gastos de funcionamiento de las Fuerzas Militares se calcularon para el año 2002 en 600 millones de pesos, pero que para atenderlos a la fecha no existen recursos, lo cual se agravará para el año 2003 pues esos gastos se proyectaron en 800.000 millones de pesos, pero no se previeron recursos suficientes para atenderlos. Esa circunstancia determinó que se efectuara una adición presupuestal de 2.8 billones de pesos para cubrir algunos gastos indispensables no sólo de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional sino también del Seguro Social y del sector eléctrico. Por esa razón, a juicio del Ministro según lo manifestado por él uno de los pilares de la política fiscal para enfrentar esa situación es la creación del impuesto de seguridad democrática.

"En la misma fecha, en la sesión plenaria del Senado de la República el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público le informó a esa Corporación sobre su presencia en la Corte Constitucional en la mañana de ese día, y le manifestó al Senado que el Gobierno tiene "pleno convencimiento y esperanza" en que la Corte Constitucional "va a encontrar este decreto de conmoción como algo muy válido", pues a los magistrados les explicó "el origen del desfinanciamiento que teníamos para el año 2002 y 2003", por lo que, en su opinión "la Corte Constitucional va a encontrar esta situación como legal" y le dará "un apoyo positivo a la conmoción".

"Como se ve, el Decreto Legislativo No. 1838 de 2002, creó un impuesto supuestamente necesario para atender nuevos y urgentes gastos para la preservación y restablecimiento del

orden público, cuando, en realidad, lo que pretendía era solucionar una crisis fiscal, asunto este ajeno al Estado de Conmoción Interior declarado en toda la República y que no puede, en consecuencia, ser objeto de un Decreto Legislativo pues son otros los mecanismos constitucionales para ello.

"A esa circunstancia, ha de agregarse que apenas iniciado el período presidencial constitucional, con un Congreso recientemente instalado y estando en discusión el presupuesto para el año 2003 y siendo posible, además que por él se autorizara una adición presupuestal, se prefirió optar por el camino equivocado de expedir un Decreto Legislativo para la creación de un impuesto sin que existan, a mi juicio facultades para ello, sino una desviación de las atribuciones que al Presidente de la República le confiere el artículo 213 de la Carta. Es más, si se llegara a la discutible conclusión de que el Congreso no fuera la vía constitucional para ese propósito y se dieran las circunstancias de emergencia que lo justificaran, lo que no resulta oportuno juzgar ahora, eventualmente podría haberse acudido a una discutible declaración de emergencia económica. Pero lo que resulta francamente violatorio de la Constitución Política es que para la creación de este impuesto se utilice la declaración de conmoción interior como justificación para intentar remediar una crisis fiscal, como paladinamente se admitió nada menos que ante la Corte Constitucional y ante el Senado de la República por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público".

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA,
Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-148/03

Con el acostumbrado respeto, debo manifestar que no comparto la decisión adoptada por la Sala en el asunto de la referencia, y que en su lugar debió declarar inexecutable la disposición acusada, por las siguientes razones:

Por considerar que el artículo 213 de la Constitución no permite establecer impuestos, esta norma es de superior jerarquía a la ley estatutaria y en consecuencia cuando existen dos normas que se oponen y son de distinta jerarquía hay que aplicar la norma superior, en este caso la Constitución. Si el artículo 213 no permite los impuestos, mucho menos que se adicione el presupuesto con esos impuestos. No existen por mandato del artículo 359 rentas de destinación específica y sólo por excepción, se permiten las destinadas para inversión social; la guerra es por naturaleza lo opuesto a la inversión social; no se podían, en consecuencia, destinarse los recursos del impuesto a la guerra. Aceptar que los recursos vayan al presupuesto del año próximo (2003), es aceptar de antemano que las medidas de excepción son ineficaces y que la conmoción se prolongará durante todo el próximo año y por esa vía el estado de excepción se convierte en permanente.

La adición presupuestal adolece por cuanto la Constitución prohíbe la apropiación de partidas globales de gastos (arts. 150-11, 345 y 346 C.P.), no sólo porque se sustraen de la planeación a la cual debe sujetarse el presupuesto de gasto e inversiones pública (arts. 339 y 346 C.P.), sino porque queda a la discrecionalidad de las entidades públicas la destinación de esos recursos, que desconoce los principios del artículo 209 de la Carta y de legalidad del gasto. Esa globalidad dificulta el control de la ejecución y destino de esos gastos. De otra parte, no existe conexidad, pues al incluir esas partidas en la apropiación de gastos de funcionamiento se observa que no tienen relación con las causas que dieron lugar a la declaración de conmoción interior, lo que en mi concepto demuestra que esos recursos están destinados a subsanar el déficit fiscal estructural existente, que fue la causa real de la conmoción, verdad que se oculto. Además, reitero mi concepto en cuanto a que el impuesto fuente de estos recursos no pueden tener de destinación específica como lo señala la Corte, ya que esta prohibido por la Constitución (art. 359).

Adicionalmente, debo manifestar que en este caso concreto se observan las siguientes violaciones a la Constitución:

1. Estando reunido el Congreso de la República, la adición presupuestal debió hacerse por medio de una ley del Congreso y no por medio de un decreto de conmoción interior.

2. Se presenta una situación de hecho irregular ya que la Corte está controlando no en que se va ha gastar la suma que se adiciona sino en que se gastó y esto es más grave por cuanto el

C-148/03

decreto de liquidación del presupuesto se expidió en el mes de diciembre, cuando ya estaba por expirar la vigencia fiscal del año 2002.

3. La mayoría de la Corte aceptó la constitucionalidad del impuesto extraordinario con la condición de que los nuevos recursos se destinaran a las necesidades nuevas y extraordinarias de la defensa, ya que las necesidades ordinarias y normales debían ser atendidas por el presupuesto ordinario y no con los recursos del impuesto. Como esta condición no se cumple y se está utilizando los recursos extraordinarios para atender las necesidades ordinarias, el decreto ley es inconstitucional. Adolece también, el decreto de su propia y específica motivación, como lo exige la ley estatutaria de los estados de excepción.

Fecha ut supra

JAIME ARAUJO RENTERIA,
Magistrado

**SENTENCIA C-149/03
(febrero 25)**

REPRODUCCION DE NORMAS-Elementos para determinarla

COSA JUZGADA MATERIAL-Limita competencia del legislador para reproducir el contenido de la norma contraria a la Constitución

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCION-
Significado particular**

NORMA INEXEQUIBLE-Hipótesis

Pueden distinguirse las siguientes hipótesis respecto de una norma previamente declarada inexecutable: (i) que una medida dictada para situaciones de normalidad y declarada inexecutable en el régimen ordinario, pueda eventualmente ser executable, si es adoptada como mecanismo para superar las causas de perturbación durante un estado de excepción; (ii) que una norma dictada durante un estado de excepción específico y declarada inexecutable en ese estado de excepción, no sea contraria a la Constitución bajo un nuevo estado de excepción; (iii) que una medida adoptada durante un estado de excepción, sea declarada inexecutable durante ese estado por razones de fondo, caso en el cual no podrá ser reproducida, mientras subsistan las razones que llevaron a su inexecutableidad.

**CONMOCION INTERIOR-Medidas excepcionales/CONMOCION INTERIOR-
Facultades legislativas del Gobierno Nacional**

CONMOCION INTERIOR-Límites al ejercicio de facultades del Gobierno

MEDIDAS DE EXCEPCION-Juicio de constitucionalidad

MEDIDAS DE EXCEPCION-Pasos metodológicos separables en juicios distintos y sucesivos

Un juicio de conexidad material, un juicio de ausencia de arbitrariedad, un juicio de intangibilidad, un juicio de transitoriedad, un juicio de no contradicción específica.

MEDIDAS DE EXCEPCION-Juicios que debe cumplir según la ley estatutaria de los Estados de Excepción

El juicio de finalidad, un juicio de motivación suficiente, el juicio de necesidad, un juicio de incompatibilidad, un juicio de proporcionalidad, un juicio de no discriminación, un juicio material estatutario.

MEDIDAS DE EXCEPCION-Control constitucional

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE
DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-**

Juicio de conexidad material general

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Existencia
de relación de conexidad material general con decreto
que declaró el Estado de Conmoción

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-

Creación de tipo penal nuevo

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Criterios
que se deben tener en cuenta para la aplicación de medidas adoptadas

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Relación
con las causas de la declaratoria del Estado

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Juicio de
relación directa para el ejercicio del poder punitivo

Exige la definición explícita de los bienes jurídicos tutelados por el decreto legislativo. En el caso del ejercicio del poder punitivo del gobierno nacional durante la conmoción interior tales bienes deben ser la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-No
señalamiento de bienes jurídicos

Si bien la sanción penal del hurto de hidrocarburos y del encubrimiento de tal conducta está dirigida, según el Código Penal vigente, a la protección del patrimonio económico y de la administración de justicia, ningún elemento del decreto permite establecer si las medidas adoptadas en él están dirigidas además a proteger la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. Nada en el decreto suple esta deficiencia.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Tipos
penales creados deben estar dirigidos a sancionar conductas de peligro concreto

MARGEN DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EXCEPCIONAL-Puede emplear el
medio que considere más adecuado para la tipificación de una conducta
como de peligro concreto

MARGEN DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EXCEPCIONAL-Ingrediente
especial subjetivo como medio para precisar el peligro enfrentado por la norma no
convierte el tipo penal en uno de peligro concreto

PODER PUNITIVO DEL ESTADO EN CONMOCION INTERIOR-Exige que el Gobierno
Nacional precise suficientemente los sujetos activos

PODER PUNITIVO DEL ESTADO EN CONMOCION INTERIOR-Conducta de los sujetos
activos debe tener la capacidad de amenazar la seguridad del Estado, la estabilidad
institucional o la convivencia ciudadana

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-No precisa
el sujeto activo determinado

TIPO PENAL EN CONMOCION INTERIOR-

Inconstitucional por cuanto no reúne requisitos exigidos

MARGEN DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EXCEPCIONAL-

Podrá expedir normas de carácter procesal siempre que respete los criterios

MARGEN DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EXCEPCIONAL-

Diseño de medidas procesales de diferentes maneras

MEDIDA PROCESAL EXCEPTIVA- Incidencia sobre derechos fundamentales

Cuando la medida procesal exceptiva incide directamente sobre derechos fundamentales como la libertad personal, es necesario que dicha afectación esté (i) dirigida de manera específica a proteger los bienes jurídicos que justificaron la declaración de la conmoción interior, así como (ii) a evitar un atentado inminente contra tales bienes jurídicos, (iii) cometido por personas que integran las organizaciones que causaron la grave perturbación del orden público que llevó al Presidente de la República a invocar poderes excepcionales para restablecerlo. Además, estas medidas procesales deben respetar los otros juicios estatutarios especiales en el ámbito del poder punitivo, como el de proporcionalidad.

MEDIDA PROCESAL EXCEPTIVA- Debe respetar el principio de finalidad

MEDIDA PROCESAL EXCEPTIVA-

No pasa el juicio de finalidad

PODER PUNITIVO DEL ESTADO EN CONMOCION INTERIOR- Normas de

procedimiento penal deben estar dirigidas a tutelar la estabilidad institucional

PODER PUNITIVO DEL ESTADO EN CONMOCION INTERIOR- Normas procesales no

señalaron la protección de la estabilidad institucional

MEDIDA PROCESAL EXCEPTIVA- No cumple con el requisito de estar dirigida a conjurar

un peligro inminente para los bienes jurídicos

que justifican la declaratoria de conmoción

PODER PUNITIVO DEL ESTADO EN CONMOCION INTERIOR- Ejercicio exige que el

Gobierno precise los sujetos activos

MEDIDA PROCESAL EXCEPTIVA- Motivos que determinan la

conducta del sujeto activo son inconstitucionales

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-

Inconstitucional por cuanto desapareció la necesidad

jurídica de su expedición

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR- Momento

del control de constitucionalidad

El control de constitucionalidad de los decretos legislativos dictados al amparo de los estados de excepción es un control dinámico. Por ello, el examen de la necesidad jurídica de un decreto legislativo se realiza en dos momentos: 1) al momento en que se dictó el decreto legislativo, para determinar si la apreciación efectuada por el gobierno nacional sobre la necesidad tanto fáctica como jurídica de la medida se ajusta a los criterios constitucionales y estatutarios; y 2) al momento de realizar el juicio de constitucionalidad, donde se examina si subsiste la necesidad jurídica que justificó originalmente la medida.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-

Medidas adoptadas por el Gobierno eran necesarias

CONGRESO DE LA REPUBLICA-No puede derogar ni modificar un decreto legislativo mediante una norma ordinaria

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Podrá dotar al Estado de instrumentos ordinarios más severos sin derogar o modificar un decreto legislativo

CONGRESO DE LA REPUBLICA-En ningún caso las leyes que expida durante la conmoción interior en materia de orden público nacen suspendidas

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Podrá determinar el momento en que entren a regir las normas que dicte por cuanto conserva la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales

LEY ORDINARIA-La aplicación de la pena por el hurto de hidrocarburos no está supeditada al ingrediente especial subjetivo, sino a la cuantía de lo hurtado

Referencia: expediente RE-127

Revisión constitucional del Decreto 2748 de 2002 "por el cual se expiden normas en materia procesal penal".

Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá D.C., veinticinco (25) de febrero de dos mil tres (2003).

I ANTECEDENTES

La Presidencia de la República envió a esta Corporación dentro del término constitucional fijado en el artículo 214 numeral 6, copia auténtica del decreto legislativo No. 2748 del veinticinco (25) de noviembre de 2002, "por el cual se expiden normas en materia procesal penal".

Mediante auto del tres (3) de diciembre de 2002, el magistrado ponente avocó el conocimiento del proceso de la referencia y ordenó se oficiara al Ministro de Justicia y del Derecho, al Fiscal General de la Nación y al Secretario General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a fin de que, dentro de los tres (3) días siguientes a la comunicación de esa providencia, remitieran a esta Corporación los sustentos probatorios y demás elementos que justificaron las motivaciones y la expedición del Decreto 2748 de 2002.

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 constitucional es el que sigue:

DECRETO NUMERO 2748 DE 2002

(noviembre 25)

por el cual se expiden normas en materia procesal penal.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en los Decretos 1837 y 2555 de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que por Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, se declaró el Estado de Conmoción Interior, el cual fue prorrogado mediante el Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002;

Que continúa el hurto de hidrocarburos como una de las causas de perturbación del orden público, en especial por su destinación al financiamiento de organizaciones criminales en el territorio nacional;

Que resulta necesario restringir el acceso de estas organizaciones a los activos y recursos financieros originados en la actividad ilícita y para tal fin es indispensable inmovilizar materialmente a los autores del delito para evitar la continuación de su actividad delictual;

Que para conjurar la causa de perturbación e impedir la extensión de sus efectos, se hace necesario la adopción de mecanismos en materia procesal penal,

DECRETA:

Artículo 1°. Definición de la situación jurídica. En los procesos por delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados y en los de encubrimiento de la recién mencionada conducta punible, que se cometan con el fin de financiar organizaciones criminales, la autoridad de conocimiento está obligada a resolver la situación jurídica y deberá ordenar la detención preventiva en caso de darse los presupuestos del artículo 356 del Código de Procedimiento Penal, medida de aseguramiento que no podrá ser sustituida por la detención domiciliaria.

Artículo 2°. Libertad del procesado. El sindicado por los delitos de que trata el artículo anterior, tendrá derecho a la libertad provisional consagrada en el artículo 365 de la Ley 600 de 2000, únicamente en las causales previstas en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo citado.

Artículo 3°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su promulgación. Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.C., a 25 de noviembre de 2002.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Justicia y del Derecho encargado de las funciones del Despacho del Ministro del Interior, Fernando Londoño Hoyos.

La Ministra de Relaciones Exteriores, Carolina Barco Isakson.

El Ministro del Interior encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Justicia y del Derecho, Fernando Londoño Hoyos.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Roberto Junguito Bonnet.

La Ministra de Defensa Nacional, Martha Lucía Ramírez de Rincón.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Carlos Gustavo Cano Sanz,

La Ministra de Desarrollo Económico, Cecilia Rodríguez González-Rubio,

El Ministro de Minas y Energía, Luis Ernesto Mejía Castro,

El Ministro de Comercio Exterior, Jorge Humberto Botero Angulo,

La Ministra de Educación Nacional, Cecilia María Vélez White,

¹ El texto del Decreto 2748 de 2002 fue publicado en el Diario Oficial Año CXXXVIII, No. 45011. 26 de noviembre, 2002, página 2.

La Ministra de Desarrollo Económico, encargada de las funciones del despacho de la Ministra del Medio Ambiente, Cecilia Rodríguez González-Rubio,

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Juan Luis Londoño de la Cuesta,

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Salud, Juan Luis Londoño de la Cuesta,

La Ministra de Comunicaciones, Martha Helena Pinto de De Hart,

El Ministro de Transporte, Andrés Uriel Gallego Henao,

La Viceministra de Cultura encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Cultura, Adriana Mejía Hernández.

III. PRUEBAS RECIBIDAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Las pruebas en el presente proceso son de dos clases. Las primeras son las trasladadas de otro proceso en el cual también se juzgaron normas excepcionales sobre el hurto de hidrocarburos y sus derivados. Las segundas son las practicadas dentro del presente proceso.

1. Mediante Oficio No. CC-460 del 10 de diciembre de 2002 la Secretaria General de la Corte Constitucional se trasladaron las siguientes pruebas recaudadas en el expediente RE-119:

Informe presentado por la Oficina Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para justificar la constitucionalidad del Decreto 1900 de 2002, y en el cual se incluyen estadísticas sobre aprehensiones de gasolina y combustibles realizadas por la Policía Fiscal y Aduanera durante el año 2002;

Oficio N°. 006187 del 2 de septiembre de 2002 suscrito por el Fiscal General de la Nación, remitido del documento estadístico de la Fiscalía General de la Nación sobre ilícitos contra la infraestructura de hidrocarburos y delitos conexos, del informe sobre las actividades desarrolladas por la Estructura de Apoyo de Arauca de 2001-2002 y del informe sobre las actividades de Policía Judicial realizadas por el CTI de 2002.

Informe N°. 002658 del 2 de septiembre de 2002 de la Gerencia de Control Pérdida de Combustibles de ECOPETROL, que certifica las pérdidas como consecuencia del contrabando de hidrocarburos y sus derivados.

Informe N°. VIT-TEU-002640-2001-1 del Jefe del Departamento de Planeación y Control Operacional de la Vicepresidencia de Transporte de ECOPETROL, que certifica las pérdidas por hurto de hidrocarburos en el período comprendido entre junio de 2001 y junio de 2002.

Informe presentado por la Sub-dirección de Investigaciones Especiales del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, sobre la participación de los grupos subversivos y paramilitares en la comisión de delitos relativos a hidrocarburos. Dicho informe dice lo siguiente:

"De manera atenta me permito enviar a su Despacho, la apreciación sobre la situación de hurto y contrabando de combustibles por grupos al margen de la ley, tanto de extrema izquierda (FARC-ELN) como de extrema derecha (AUC) y CARTELES DE LA GASOLINA, que utilizan este hecho punible para autofinanciar su accionar delictivo y como estrategia para atacar la economía del estado, así como para la compra de material bélico, logístico y otros.

² Dicho expediente contiene la revisión constitucional del Decreto 1900 de 2002 «Por el cual se adoptan medidas en materia penal y procesal penal contra las organizaciones delincuenciales y se dictan otras disposiciones», declarado inexecutable mediante sentencia C-939 de 2002, MP: Eduardo Montealegre Lynett, SV: Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra.

También se disputan el dominio territorial en las áreas geográficas por donde cruzan los oleoductos que transportan combustible (gas, gasolina, ACPM, Petróleo crudo y demás derivados del petróleo); señalando a las siguientes regiones como las de mayor afectación, así:

1°. Poliducto del Norte que transporta combustibles desde el sitio denominado pozos colorados, ubicado cerca de Santa Marta -Magdalena que cruza los Departamentos del Cesar y Santander hasta llegar a Barrancabermeja.

2°. Poliducto Sur Oriental que conduce combustible desde Paicol- Huila y cruza los Departamentos del Tolima, Huila y Caldas hasta llegar al municipio de Barrancabermeja-Santander.

3°. Poliducto Central que transporta combustibles desde los campos de Cañogarza, Cusiana y Capiagua- Casanare y Apiay -Departamento del Meta, que atraviesa Cundinamarca hasta llegar a Barrancabermeja-Santander.

4°. Oleoducto Trasandino: Transporta petróleo desde Orito-Putumayo hasta el Puerto marítimo de Tumaco -Departamento de Nariño.

5°. Oleoducto Caño-Limón Coveñas que transporta el mayor volumen de petróleo entre Caño-Limón -Arauca y atraviesa los Departamentos de Arauca, Santander, Boyacá, Magdalena y Sucre.

6°. Poliducto que transporta combustibles desde Barrancabermeja hasta la ciudad de Bogotá, con grandes depósitos en Facatativa y Puente Aranda.

MODALIDADES DELICTIVAS.

1. Hurto de Gasolina a través de perforación del tubo y colocación de válvulas clandestinas en grandes cantidades, que operan con importantes infraestructuras como: Transporte, comunicaciones, gasolineras, centros de acopio y comercialización de combustibles.

2. Hurto de petróleo crudo, modalidad utilizada en los últimos tiempos, apoyados algunas veces por grupos subversivos que son transportados a refinerías clandestinas que operan en forma artesanal. Utilizan para transportar combustibles como tanques escoltados por grupos armados provistos de radios de comunicación, celulares, vigilantes ubicados en sitios estratégicos y depósitos clandestinos; en la mayoría de los casos la gasolina la mezclan con otras sustancias o combustible debidamente marcado.

3. Emplean el hurto de combustibles en pequeñas cantidades, canecas, garrafones y otros recipientes de menor capacidad.

4. Actos terroristas: A través de la voladura de oleoductos que transportan crudo por el no pago de la vacuna petrolera, cuyo derrame del hidrocarburo afecta gravemente el ecosistema, con enorme degradación de las áreas productivas de la cadena alimenticia, contaminación ambiental con afectación directa sobre las cuencas hidrográficas en detrimento de la economía nacional.

5. Cerca de las capitales de los Departamentos del Atlántico y Córdoba, en una reunión con funcionarios de FEDIPETROLEOS se conoció que varias bombas de gasolina que se encuentran ubicadas en las afueras de estas ciudades, no cumplen con las normas establecidas por la Ley, y en la mayoría de los casos son surtidas por miembros de la delincuencia común, que hurtan la gasolina y la traen desde el sur de Bolívar mediante compra clandestina y a bajos precios.

Estudio de ECOPETROL con argumentos de tipo legal y fáctico que sustentan la urgente necesidad de la reforma en materia de legislación penal sustancial y procedimental relacionada con el hurto y el contrabando de hidrocarburos.

Informe de la Subdirección de Inteligencia y Policía Judicial de la Policía Fiscal presentado al proceso RE-119 para mostrar la vinculación existente entre los grupos alzados en armas, especialmente los llamados "paramilitares", y la criminalidad relacionada con los delitos sobre hidrocarburos. En dicho informe se dice lo siguiente:

"Los Departamentos de la Guajira, César y Magdalena así como el Departamento de Santander tienen gran influencia de grupos al margen de la ley, como las Autodefensas, quienes son los mayores patrocinadores del Hurto y Contrabando de los Hidrocarburos, ejerciendo mayor dominio que la Subversión.

"Reseña histórica: Este grupo aparece en el país, auto denominándose Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), con sus actividades en diferentes parte del norte y centro del Departamento, proliferándose apreciablemente poco mas tarde.

"Áreas de influencias: Sus incursiones han tomado poderío concentrándose por todo el Nor-orienté del País donde generalmente no existe presencia de la Fuerza Pública, como Municipios, veredas y caseríos.

"Financiación: "Estos grupos son financiados y auspiciados por ganaderos de la región que de una u otra forma han sido golpeados por la subversión. Los ganaderos dan una cuota por hectárea de tierra que posean, así mismo los comerciantes en gran escala dan una cuota en común acuerdo con las personas de esta agrupación, con el fin de que se les brinde la seguridad que requieren. Además del hurto de combustible del oleoducto de ECOPETROL que pasa por su zona de injerencia y en este caso el contrabando.

"PROBLEMÁTICA DEL COMBUSTIBLE.

"Conocidos los antecedentes anteriores se establecen la siguiente síntesis en lo que respecta la situación de la comercialización y transporte de combustible de contrabando, que tiene su origen en el Departamento de la Guajira y Norte de Santander, principalmente.

Los Paramilitares que tienen influencia en la Zona del Magdalena Medio así como en el César, son los Pioneros en El Hurto y Contrabando de Combustibles; con dicha actividad financian sus actividades delictivas, para la adquisición de armamento y explosivos.

Los contrabandistas de Combustibles provenientes de Venezuela, son autorizados por los Paramilitares; esta situación genera un monopolio en el comercio ilegal de combustibles en estas Regiones, por parte de las Autodefensas.

Aproximadamente en el 60% del hurto de combustibles están involucradas las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); tienen mayor importancia que la Subversión en esta actividad delictiva, por cuanto son aliadas directas de los carteles de Gasolina.

Aproximadamente desde hace cuatro meses, los grupos de Paramilitares antes mencionados que delinquen en la zona Nororiental de País, emprenden el monopolio del movimiento del contrabando en general de esta región.

Estos grupos han realizado una serie de reuniones con los transportadores del combustible de contrabando, con el fin de establecer ciertas cláusulas en forma ilegal, persiguiendo el fin de obtener de esta actividad un a fuente lucrativa para la satisfacción de las necesidades de su sustento.

En el departamento de la Guajira, tienen el monopolio desde el lugar de ingreso fronterizo (Paraguachon), como también el desplazamiento en todo el Departamento, cuyas rutas conducen a los demás que con éste limitan.

Para garantizarles esta actividad, los transportadores deben aportar con una cuota de 200.000 por camión, de lo contrario no podrían dedicarse a esta actividad delictiva.

Así mismo en el Departamento del Magdalena, donde la modalidad es el uso de las trochas aledañas a la Troncal del Caribe, (entre esas la vía antigua), o en su defecto el uso de lanchas para arribar el producto por vía marítima a los lugares clandestinos de comercialización, y de estos a las estaciones de servicio de la zona rural y demás.

Los controles que llevan a cabo las autoridades aduaneras en esta localidad, por la situación de orden público lo hacen a unos Kilómetros fuera del perímetro urbano, donde no es posible el cubrimiento de las innumerables trochas utilizadas para el transporte del producto.

Es así como los grupos que operan en esta región (...) reunieron a las personas que se dedican a delinquir de esta manera, a quienes les establecieron que deberían pagar una cuota para garantizarles el desplazamiento por este sector del que tienen control.

Al tratar de establecer la cuota, en esta localidad fueron reunidos directamente los dueños de las estaciones de servicio a quienes se les exigía una cuota de \$50.000.000 millones mensuales, y de esta manera no interrumpir el transporte del contrabando hasta el lugar de expendio.

Frente a esta propuesta, lo propietarios de las estaciones de servicio no quisieron aceptarla; motivo por lo cual de cierta manera esta actividad se encuentra truncada."

Documento titulado "Del hurto de Hidrocarburo y sus derivados", preparado por ECOPETROL y allegado al proceso RE-119 por la Secretaría General de la Presidencia de la República, sobre el modo como operan las bandas en el hurto de hidrocarburos. En dicho informe se dice lo siguiente:

"Lo ocurrido en la última década del noventa y lo que va transcurrido del presente milenio, muestra el surgimiento de una criminalidad de efectos dañinos sin precedentes en la historia de Colombia, conformada por grupos que van desde la delincuencia común, pasando por las bandas conocidas como los carteles de la gasolina e integrados igualmente por organizaciones que funcionan como verdaderas sociedades para la comisión del crimen, en las cuales, sus miembros pertenecientes muchas veces a grupos armados al margen de la ley, están asistidos de un propósito de permanencia en la comisión de delitos y se apoyan en una estructura soportada en modernas tecnologías y en una bien definida y específica distribución de tareas que se pueden clasificar, según las personas que las cumplen, de la siguiente manera:

"EL PATRÓN: Es el jefe de la banda.

"LOS VIGÍAS, CENTINELAS Y MOSCAS: Apoyan a quienes realizan las labores propias del apoderamiento de los hidrocarburos y sus derivados, mediante el empleo de modernos sistemas de comunicación y de vehículos; estos delincuentes tienen la misión de garantizar el éxito del delito, para lo cual recorren las vías aledañas a las tuberías, autorizan el desplazamiento hacia el objetivo y la posterior huida para buscar la impunidad de los responsables.

"LOS PERFORADORES: Tienen las siguientes responsabilidades: Perforar las líneas mediante el empleo de sistemas manuales; colocar tapones de madera o hierro para sellar el orificio del tubo; y adulterar, acondicionar e instalar válvulas subterráneas o superficiales para facilitar el apoderamiento de combustibles.

"LOS TANQUEADORES: Encargados de envasar y llenar los camiones y carrotaques, con los productos combustibles hurtados, mediante el empleo de algunas modalidades, así:

a).- Directamente en los puntos de perforación del tubo. b) Luego de transportar el producto en canecas de gran capacidad o con la ayuda de animales de carga. c) Después de conducir el combustible por tuberías de P. V. C. o minioleoductos. d) Luego de almacenar el combustible en piscinas, canecas, tanques subterráneos, situados en parqueaderos, bodegas y solares, utilizando instalaciones ilícitas o mangueras de aproximadamente 2.000 metros, las cuales han sido conectadas previamente a la tubería transportadora del combustible.

"LOS TRANSPORTADORES: Encargados del desplazamiento del producto hurtado: a) Por vía terrestre, en forma rudimentaria con ayuda de recipientes y de animales de carga o mediante el empleo de camiones y carrotaques con capacidad entre 2.100 y 12.000 galones. Los tripulantes de estos vehículos transportan el combustible hasta los sitios de almacenamiento o distribución, apoyándose en documentación falsa. b).- Por vía fluvial a través de embarcaciones y planchones adaptados para este tipo de transporte.

LOS ALMACENADORES O DISTRIBUIDORES: Son los responsables de guardar y conservar en piscinas, canecas, tanques subterráneos, situados en parqueaderos, bodegas y solares, los productos combustibles hurtados en áreas rurales y suburbanas, para su posterior comercialización y entrega en el sitio de destino."

Certificación del Coordinador de Grupo de Apoyo en la Gestión Judicial y Extrajudicial de la Dirección Jurídica de ECOPETROL, sobre el número de procesos por el delito de hurto de hidrocarburos.

Listado de procesos, presentado por ECOPETROL, que se adelantan por el delito de hurto de hidrocarburos y conductas punibles relacionadas con estos.

Oficio del 2 de septiembre de 2002, suscrito por la Directora general de Presupuesto Público Nacional, mediante el cual informa sobre el peso del recaudo por impuesto global sobre el Producto Interno Bruto, y valida las cifras presentadas por la DIAN y ECOPETROL por hurto y contrabando de combustibles.

Información enviada por el Secretario General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para ser tenida en cuenta en el proceso RE-119 con información de carácter reservado sobre procesos penales en curso e informes de inteligencia de la Policía Nacional y del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en materia de hurto y contrabando de hidrocarburos y sus derivados:

Treinta y dos (32) informes de inteligencia de la Dirección Central de la Policía Judicial que demostraban los operativos dirigidos a la interceptación de grupos armados al margen de la ley, así como la captura de distintas personas involucradas en los delitos de hurto de hidrocarburos.

Informe del Jefe de Análisis y Recolección de la Subdirección de Inteligencia y Policía Judicial -Policía Fiscal y Aduanera-, que detallaba las áreas de territorio Nacional en donde tienen influencia los grupos subversivos relacionados con los delitos de hurto y contrabando de hidrocarburos y sus derivados, que demostraba la vinculación de dichas organizaciones con las conductas punibles mencionadas.

Oficio No. 678 de 2002, suscrito por el Director Seccional de Sucre del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, contenido del informe con carácter reservado sobre el delito hurto de gasolina.

Demanda de constitución de parte civil de ECOPETROL dentro de un proceso penal por el delito de hurto de combustibles (Sumario 54739).

Oficio No. 3747 del 2 de septiembre de 2002, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, mediante el cual remitía el informe con carácter reservado, rendido por el Coordinador del Grupo de Seguridad Rural de esa Entidad, sobre el hurto y contrabando de combustible.

2. Mediante escrito del 9 de diciembre de 2002, el Secretario General de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación los siguientes documentos:

Informe No. DOJ-0600-780 de 6 de diciembre de 2002, suscrito por la Directora del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, que contiene argumentos para justificar que el Decreto 2748 de 2002 responde a los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad que señalan los artículos 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, Ley 137 de 1994. En dicho Informe se afirma lo siguiente:

"Principio de finalidad. (...) Es imperante restringir el acceso de las organizaciones delincuenciales a los activos y recursos financieros originados en cualquier actividad ilícita, sea cual fuere el mecanismo a través del cual se estén movilizandolos recursos dentro del sistema económico, como presupuesto indispensable para debilitar la estructura financiera de los agentes generadores de perturbación del orden público y de contera, atender los fines inherentes a la declaratoria de conmoción interior."

"En este propósito, resulta de fundamental importancia dotar al aparato judicial de instrumentos eficaces que le permitan perseguir el delito y asegurar la comparecencia y efectiva sanción de los responsables. Para tal efecto, la medida de aseguramiento además de facilitar la investigación, impide el peligro de fuga, la posibilidad de reincidencia y la capacidad de destrucción de la evidencia, (...)."

"Esta posibilidad de retención, además de los importantes efectos antes señalados, otorga una relevante potestad al Estado, en la medida que le permite excluir de la organización criminal a uno o varios de sus componentes, debilitando su estructura y evitando la continuación de la actividad delictiva."

"No resulta menos importante la prohibición establecida en el Decreto, a través de la cual se impide la sustitución de la detención preventiva por detención domiciliaria. Es claro que el alcance y connotaciones de una figura como esta, se fundamenta en la menor lesividad que ostentan ciertos comportamientos sobre el bien jurídico y fundamentalmente en las condiciones personales del delincuente y de su entorno, de tal suerte que estas circunstancias permitan suponer al funcionario judicial que la aplicación de tal medida es adecuada a sus fines, contrario sensu la medida no es aplicable cuando, como es el caso que nos ocupa, la acción delictiva vulnera bienes jurídicos prevalentes que al Estado le interesa proteger."

"Además de las razones señaladas, esta medida se justifica porque le permite al Estado ejercer un control directo e inmediato del sindicado e impedir, se reitera, la continuación de la actividad delictiva mediante su desvinculación de la empresa criminal. (...)"

"Principio de necesidad. (...) La tipificación de las conductas no garantiza per se la efectiva administración de justicia. Por tanto, es imperante la adopción de medidas complementarias que permitan al Estado ejercer materialmente su potestad punitiva, manteniendo bajo su custodia a los infractores de estos ilícitos."

"Con ello, (...), se restringen las posibilidades de evasión de la acción penal, se evita que el infractor persista en la comisión de delitos de manera paralela a la investigación judicial, y que engrose nuevamente las filas de dichas organizaciones. (...) La retención de los

eventuales implicados asegura que los mecanismos jurídicos constituidos en desarrollo de la política criminal contribuyan a la eficacia de la investigación y juzgamiento de las conductas que resulten de la actividad criminal."

"Principio de incompatibilidad. En lo que atañe a este principio, es de anotar que el Decreto bajo examen es un mecanismo complementario y más riguroso que no suspende ni contraría los postulados legales vigentes."

"Principio de proporcionalidad. (...) La actividad estatal desplegada por estas organizaciones ilegales genera un riesgo inminente para la estabilidad de las instituciones estatales y la seguridad ciudadana, lo cual justifica plenamente la respuesta punitiva del Estado, dotando a la administración de justicia de rigurosos instrumentos tendientes a proteger la sociedad, garantizar la convivencia pacífica y a restablecer el orden público afectado."

En relación con la justificación de excluir la posibilidad de libertad condicional, la Dirección del Ordenamiento Jurídico sostiene que la norma bajo estudio "no se refiere a los subrogados penales, en el entendido que la naturaleza de la conducta y el quantum establecido para la misma, en razón de su lesividad, excluye la posibilidad de concesión de estas medidas."

En cuanto a la posibilidad de sustituir la detención preventiva por reclusión domiciliaria en caso de enfermedad grave, se dice que "en desarrollo del postulado de la dignidad humana son perfectamente aplicables los supuestos consagrados, siempre y cuando se compruebe efectivamente que el sujeto se encuentra dentro de alguna de las hipótesis descritas [por el artículo 68 de la Ley 599 de 2000]".

En cuanto a la exclusión de las causales consagradas en los numerales 1, 6 y 7 del Artículo 365 de la Ley 600 de 2000, sostiene:

"Numeral 1. Se excluye la aplicación de esta causal, por cuanto la naturaleza del delito y la gravedad del mismo determina la no concesión del subrogado."

"Numeral 6. Los supuestos contemplados en las causales de ausencia de responsabilidad que admiten el exceso, no posibilitan que una conducta con esta especial finalidad pueda adecuarse a lo contemplado en tales preceptos."

"Numeral 7. El propósito que se exige tanto al agente que realiza el hurto de combustibles, como a quienes los encubre, hace necesaria la exclusión de este supuesto, como quiera que el Estado no persigue la reparación patrimonial del daño causado, sino la efectiva tutela de los derechos de la colectividad y la convivencia pacífica que se pueden ver gravemente lesionados con la continuación de las actividades delictivas."

Informe DIJ-GJE-0525 de 9 de diciembre de 2002, suscrito por el Coordinador del Grupo de Asuntos Judiciales y Extrajudiciales de la Dirección Jurídica de Ecopetrol, mediante el cual se presentan estadísticas sobre liberación de personas sindicadas por los delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados y por encubrimiento de la mencionada conducta, en los eventos en que la autoridad judicial no resuelve su situación jurídica, no ordena la detención preventiva o sustituye la medida de detención preventiva por detención domiciliaria. En dicho informe se dice lo siguiente:

"Dentro de la legislación penal vigente, sólo es posible resolver la situación jurídica (artículo 354 del Código de Procedimiento Penal) y dictar auto de detención en los casos taxativamente señalados por el legislador (artículo 357 idem), en consideración a la pena mínima imponible y a la naturaleza de la conducta punible. En ninguna de las hipótesis del artículo 357 se encuentra el encubrimiento, cuando

esta conducta se realiza respecto de los delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados (artículos 446 y 447 del Código Penal)."

"De las organizaciones criminales comprometidas en los delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados, tal como lo reportan los servicios de inteligencia del país, hacen parte los grupos subversivos y los llamados carteles de la gasolina, organizaciones que obran como una verdadera empresa en cuya cadena criminal aparecen, la mayor parte de las veces, conductores de vehículos que transportan el combustible hurtado y que, por razones de índole puramente probatoria, sólo pueden ser judicializados por delitos de encubrimiento, con la consecuencial e inmediata obtención de la libertad, por cuanto, como ya se dijo, tal ilícito no tiene prevista medida de aseguramiento en la ley vigente."

"En los casos de hurto de hidrocarburos y sus derivados, la mayor parte de los aprehendidos como autores o partícipes de ese delito obtienen la excarcelación (artículo 38 y 365.7 del C de P.P.), como consecuencia de la extinción de la acción penal por indemnización (artículo 80 del C.de P.P.) de sumas irrisorias, mientras que los demás sindicados acceden a la libertad provisional por las distintas vías previstas en la legislación actual. Esto da paso a la consecuencial impunidad para los miembros de las organizaciones criminales dedicadas al hurto de hidrocarburos y sus derivados."

"Estadísticamente, la pregunta formulada por la Honorable Corte Constitucional se puede contestar de la siguiente manera:

<i>Número de Procesos Penales a 30 de noviembre de 2002:</i>	<i>434</i>
<i>I. Procesos según la naturaleza del delito:</i>	
<i>Hurto de hidrocarburos (60%)</i>	<i>261</i>
<i>Encubrimiento (35%)</i>	<i>151</i>
<i>Otros delitos (5%)</i>	<i>22</i>
<i>II. Personas liberadas</i>	
<i>Hurto de hidrocarburos (excarcelación art. 365, num 7, CPP)</i>	<i>40%</i>
<i>Hurto de hidrocarburos (excarcelación otros motivos art. 365)</i>	<i>20%</i>
<i>Encubrimiento (en el total de los casos debe operar la libertad)</i>	<i>35%</i>
<i>Otros delitos (libertad por distintas causas)</i>	<i>5%</i>
<i>(...)</i>	

"Cuando las unidades de Fiscalía competentes para conocer de procesos por hurto de hidrocarburos y sus derivados se han abstenido de ordenar la detención preventiva, por razones interpretativas o probatorias, ECOPETROL ha ejercido las acciones y recursos pertinentes en los casos en que la Empresa se ha podido constituir en parte civil."

(...)

"En los procesos por delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados no se sustituye la detención preventiva por la domiciliaria, como quiera que el sindicado obtiene la libertad provisional al amparo del artículo 365 del Código de Procedimiento Penal, (...). En las investigaciones por encubrimiento no opera la detención domiciliaria, si se tiene en cuenta que este delito no tiene detención preventiva."

"En el Decreto 2748 de 2002 se prohíbe la detención domiciliaria con la certeza de que dicho fenómeno será objeto de solicitudes por parte de los sindicados, en consideración a que en los delitos previstos en dicho estatuto de conmoción interior opera inequívocamente la detención preventiva, cuando se dan los presupuestos del artículo 356 del Código de

Procedimiento Penal y visto que la libertad provisional es procedente únicamente en las hipótesis de los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 365 de la Ley 600 de 2000. (...)"

(...)

"Por lo dicho, las medidas adoptadas por el Ejecutivo en el Decreto que se comentan resultan acordes con los principios de finalidad, pues se encuentran directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos; de necesidad, ya que el citado Decreto expresa claramente las razones por las cuales son indispensables las medidas que establece para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaración del estado de excepción correspondiente; y de proporcionalidad, pues es innegable que las medidas adoptadas por el citado Estatuto resultan adecuadas frente a la gravedad de los hechos que pretende conjurar."

(...)

"La restricción de la libertad provisional tiene como razón (...) la necesidad de restringir el acceso de las organizaciones criminales a los activos y recursos financieros originados en la actividad ilícita del hurto de hidrocarburos y sus derivados y el encubrimiento de esta conducta."

"Es pertinente señalar que el Decreto 2748 de 2002 ordena resolver situación jurídica en los procesos por delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados y de encubrimiento de dicha conducta y proferir detención cuando se den los supuestos de ley. Ahora, como ya se advirtió, el estatuto dispone que la libertad provisional únicamente se concederá al sindicado por las causales previstas en los numerales 2, 3, 4, y 5 del artículo 365 de la Ley 600 de 2000. La causal 6 se refiere al fenómeno jurídico del exceso en el ejercicio de los motivos eximentes de responsabilidad, que no aplica en los casos regulados por el Decreto, y la causal 8 tiene que ver con los delitos de peculado. Por lo demás, se observa que el Decreto de conmoción interior no se refiere a la reclusión hospitalaria por enfermedad muy grave, ni al artículo 362 del Código de Procedimiento Penal, como quiera que esta última disposición alude a la suspensión de la detención preventiva y no a la excarcelación que regula el artículo 365 ibidem."

Informe GCP No. 374 del Gerente de Control de Pérdida de Combustibles de la Vicepresidencia de Transporte de ECOPETROL, que certifica el volumen de barriles de hidrocarburos hurtados, así como las pérdidas por hurto de hidrocarburos durante el periodo comprendido entre enero de 2001 y noviembre de 2002. Como resultados operativos la Gerencia de Control de Pérdida de Combustibles informa que durante enero-noviembre de 2002, las pérdidas calculadas por hurto de hidrocarburos ascendieron a 2.447.713 barriles, cifra que equivale al 4.10% de la producción en ese periodo. Durante ese mismo lapso de tiempo las autoridades incautaron 41.390 barriles de hidrocarburos, ECOPETROL recuperó directamente 24.312 barriles de combustible; fueron capturadas 910 personas y se inmovilizaron 473 vehículos.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho, actuando mediante apoderada, interviene en el proceso de revisión del Decreto 2748 de 2002, para solicitar a la Corte que declare su constitucionalidad, con base en los siguientes argumentos:

1. En cuanto a sus aspectos formales considera que el decreto objeto de revisión cumple a cabalidad con los requisitos constitucionales para su expedición.

2. En lo que se refiere a sus aspectos materiales, considera que el Gobierno acató cabalmente los principios constitucionales de finalidad, conexidad, necesidad y proporcionalidad, en la expedición del Decreto 2748 de 2002:

2.1. En relación con el principio de finalidad, la apoderada del Ministerio de Justicia afirma que las motivaciones que dieron origen al Decreto 2748 de 2002 tienen plena concordancia y guardan una relación ontológica con las razones expuestas en los considerandos 1, 3 y 5 del Decreto 1837 de 2002, al declarar el estado de conmoción interior. Como factores que justifican la adopción del decreto bajo estudio cita: "i. el incremento de la inseguridad del país; ii. las graves amenazas y violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario; iii. el incremento de los ataques terroristas a la infraestructura de servicios esenciales; y iv. la grave amenaza de la democracia regional."

Señala la interviniente que "con el propósito de atacar las finanzas de las organizaciones criminales más peligrosas del país, y así debilitar su capacidad destructiva, el Gobierno Nacional expidió la norma en revisión. Se trata de una finalidad que guarda estrecha conexidad con las causas perturbadoras del orden, toda vez que el incremento del poder delincencial de aquéllas está correlacionado con su gran estructura económica. En efecto, este poder económico les ha permitido financiar un equipo destructivo, modernos equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, etc, con los cuales se han perpetrado ataques contra la población y las instituciones democráticas."

"El fenómeno delincencial ha tomado tal auge que no se verifica con la sola vulneración a bienes jurídicos tutelados, sino que se ha convertido en un negocio de grandes proporciones que se ha ido fortaleciendo a medida que se repite la comisión de conductas punibles conformando organizaciones criminales altamente especializadas que constituyen un constante peligro para la seguridad de nuestras instituciones y la convivencia pacífica."

"En este orden, tales organizaciones han encontrado en el hurto de hidrocarburos una fuente considerable de recursos que fortalece su estructura y facilita la consecución de sus objetivos ilícitos, a la vez que debilita un sector importante de la economía nacional."

2.2. En relación con el principio de necesidad, la interviniente sostiene que éste se respeta a partir de dos hechos notorios: i. las organizaciones delincuenciales ostentan un gran poder económico que les permite enfrentar el Estado y la sociedad; y ii. el diseño normativo en materia procesal penal es insuficiente e ineficaz para hacer frente a tales organizaciones dada la magnitud de su poderío económico.

"Bajo estas premisas, se tiene la firme convicción que modificar el diseño normativo de las medidas que aseguran la custodia provisional de los infractores de la ley penal para hacerlos más efectivos entratándose del delito de hurto de hidrocarburos, emerge como una condición necesaria para debilitar la delincuencia organizada, puesto que ataca directamente la empresa criminal. En efecto, la capacidad terrorista de estas organizaciones está correlacionada con su gran poder económico, y sólo atacando sus finanzas a través de una normatividad fuerte y efectiva y proporcional al gran daño social que producen sus acciones, el Estado podrá debilitar su estructura delictiva y con ello reprimir efectivamente sus actos."

"Así las cosas, resulta imperioso restringir el acceso de las organizaciones delincuenciales a los activos y recursos financieros originados en cualquier actividad ilícita, sea cual fuere el mecanismo a través del cual se estén movilizand los recursos dentro del sistema económico, como presupuesto indispensable para debilitar la estructura financiera de los agentes generadores de perturbación del orden público y de contera atender los fines inherentes a la declaratoria de conmoción interior.

"En este propósito, resulta de fundamental importancia dotar al aparato judicial de instrumentos eficaces que le permitan perseguir el delito y asegurar la comparecencia y efectiva sanción de los responsables. Para tal efecto, la medida de aseguramiento, además de facilitar la investigación, impide el peligro de fuga, la posibilidad de reincidencia y la capacidad de destrucción de la evidencia."

"Esta posibilidad de retención, además de los importantes efectos antes señalados, otorga una relevante potestad del Estado, en la medida que le permite excluir de la organización criminal a uno o varios de sus componentes, debilitando su estructura y evitando la continuación de la actividad delictiva."

"La tipificación de las conductas punitivas no garantiza per se la efectiva administración de justicia. Por tanto, es imperante la adopción de medidas complementarias que permitan al Estado ejercer materialmente su potestad punitiva, manteniendo bajo su custodia a los infractores de estos ilícitos."

(...)

"La retención de los eventuales implicados asegura que los mecanismos jurídicos constituidos en desarrollo de la política criminal contribuyan a la eficacia de la investigación y juzgamiento de las conductas que resulten de la actividad criminal. En tal sentido, la naturaleza del delito en comento, el entorno especial en el que se consuma, su lesividad social y su evidente relación con las organizaciones al margen de la ley y por consiguiente, con la particular situación de orden público que afecta al país, son razones que justifican la expedición de una medida de tales características."

2.3. Respecto del principio de proporcionalidad, la interviniente sostiene que "el Gobierno Nacional adoptó una medida equivalente a la gravedad de los hechos. Más aún, con la norma en revisión, el Gobierno corrige el defecto normativo ante la evidente desproporcionalidad presentada. En efecto, el régimen normativo procesal, en especial lo relativo a la medida de custodia provisional de los infractores de la ley penal resultaba insuficiente ante el poderío económico de las organizaciones criminales. En esta materia, la realidad delictiva desbordó el imaginario legal."

"El Decreto Legislativo 2748 de 2002 apunta a corregir la nefasta desproporcionalidad existente entre la realidad delictiva y el diseño institucional dispuesto para enfrentarla. Así, la norma en revisión fortalece la respuesta del Estado, al establecer una distinción entre el tratamiento otorgado a quienes desarrollan actividades delictivas de particular relevancia para el Estado, como es el caso del hurto de combustibles con la finalidad de financiar organizaciones criminales, frente a otras que no comportan igual gravedad."

2.4. En cuanto a la validez material de las medidas adoptadas, la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho afirma lo siguiente:

En relación con el artículo 1 del Decreto 2748 de 2002: "El Gobierno Nacional, mediante la norma en estudio, reitera la procedencia de la medida de aseguramiento por estos delitos, como quiera que su conocimiento corresponde a la Justicia Penal Especializada. Además de la reiteración señalada, el Gobierno prohíbe la sustitución de la medida sólo cuando las conducta punitivas de hurto de hidrocarburos y encubrimiento se realizan con la finalidad de financiar organizaciones criminales."

"La prohibición señalada de sustituir la medida de aseguramiento por la detención domiciliaria corresponde al diseño de la política criminal del estado de excepción cuya finalidad es el restablecimiento del orden público perturbado. (...) De esta manera, el Gobierno Nacional, en

calidad de legislador extraordinario, ostenta la cláusula general de competencia normativa para diseñar la política criminal del estado de excepción, y, en consecuencia, tipificar penalmente nuevas conductas, aumentar y reducir las penas, así como modificar las disposiciones de procedimiento penal y de policía y autorizar el cambio de radicación de los procesos, siempre que las medidas guarden relación de conexidad con las causas que generaron el estado de anormalidad."

"En el presente caso, el Gobierno Nacional impuso una medida necesaria y útil a ese propósito, toda vez que con ella se busca ejercer control directo de los infractores y contrarrestar la actividad delictiva de tales organizaciones, al excluir de manera efectiva a sus integrantes, lo cual contribuye a la disminución y desarticulación de la empresa criminal."

En cuanto al artículo 2 del Decreto 2748 de 2002: "el Gobierno Nacional consideró necesario restringir el otorgamiento de la libertad provisional para los sindicatos por estas conductas, disponiendo que sólo procederá por las causales previstas en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 365 de la Ley 600 de 2000, atendiendo a la prevalencia del bien jurídico tutelado y a las causas que motivaron la declaratoria de estado de conmoción interior, especialmente lo referente al gran poder destructivo de los grupos armados al margen de la ley, entre ellos, los dedicados al hurto de combustibles como medio de financiamiento de esta clase de organizaciones criminales."

"Así las cosas, el Decreto en revisión prohíbe el otorgamiento de la libertad provisional en los siguientes casos:

"1. Por cumplimiento de los requisitos previstos para suspender condicionalmente la ejecución de la pena contemplado en el artículo 63 del Código Penal.

"2. Por exceso en cualquiera de las causales eximentes de responsabilidad previstas en el artículo 32 del Código Penal. Así, los supuestos contemplados en las causales de ausencia de responsabilidad que admiten el exceso no admiten la posibilidad de que una conducta con esa especial finalidad pueda adecuarse a lo contemplado en tales preceptos.

"3. Por restitución del objeto material del delito, su valor e indemnización integral de los perjuicios ocasionados al ofendido o perjudicado. El propósito que se exige al agente que realiza el hurto de combustibles, hace necesaria la exclusión de este supuesto, como quiera que el Estado no persigue la reparación patrimonial del daño causado, sino la efectiva tutela de los derechos de la colectividad y la convivencia pacífica que se pueden ver gravemente lesionados con la continuación de las actividades delictivas."

2. Intervención de la Fiscalía General de la Nación

Mediante Oficio No 09554 del 10 de Diciembre de 2002, la Fiscalía General de la Nación, por intermedio del Director Nacional de Fiscalías, intervino en el proceso para remitir la información sobre liberación de personas sindicadas por los delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados y de encubrimiento de la anterior conducta, así como para solicitar que el Decreto 2748 de 2002 sea declarado inexecutable. A continuación se transcriben los apartes más relevantes de su intervención:

"Si se tiene en consideración que los decretos proferidos como consecuencia del estado de conmoción interior tuvieron como finalidad precisamente la lucha contra la delincuencia organizada, no resulta compatible con dicha finalidad que se contemplen las exclusiones aludidas cuando la cuantía de lo hurtado sea inferior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales, pues con ello se cobijarían casos que no puede derivarse de la actuación de organizaciones delincuenciales y con ello se aceptaría otro tipo de criminalidad ocasional."

"El decreto no se compadece con las consideraciones que consignó la Corte Constitucional al declarar la inexecutable del Decreto 1900 de 2002, en lo atinente a los límites de las facultades presidenciales para tipificar conductas, mismas que solo pueden ejercerse respecto de los comportamientos que atenten contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado, el orden público o la convivencia ciudadana. Esto en el entendido que la tipificación de las conductas deben estar ligadas a los motivos que dieron origen a la declaratoria del estado de conmoción interior, tal como lo advierte el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, o Pacto de San José, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -Ley 173 de 1994 . (...)"

"Al tenor de lo previsto en el artículo 243 de la Carta Política, ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo. En el caso que se analiza, si bien el Decreto 2748 no reproduce textualmente el artículo 2 del decreto 1900, la intención del ejecutivo es mantener los efectos de esta norma. (...)"

"La Corte Constitucional declaró inexecutable el decreto 1900 de 2002, que tipificaba de manera autónoma el delito de hurto de hidrocarburos y sus derivados, en consecuencia no existe norma especial que sancione esa conducta, debiéndose recurrir a la figura consagrada en los artículos 239, 240 y 241, numeral 14 del Código Penal."

"Al consagrar en el decreto 2748 de 2002 la expresión "que se cometan con el fin de financiar organizaciones criminales", el ejecutivo está modificando la tipicidad del delito de hurto consagrado en el Código Penal, en el sentido de adicionar un elemento subjetivo para derivar las consecuencias en él previstas. Esta circunstancia viola el principio de legalidad, dado que a través de una norma de carácter adjetivo se está introduciendo una modificación de orden sustancial."

"Vulnera el artículo 150 de la Constitución Nacional, toda vez que de acuerdo con el numeral 2 del artículo en comento, la tarea de expedir los códigos, cualquiera que sea la rama, y la reforma de sus contenidos, es tarea exclusiva y excluyente del Congreso de la República; al imponer la obligación de resolver la situación jurídica para los delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados, lo que hizo fue crear un elemento subjetivo del tipo básico de hurto, el cual no es de su resorte; en el mismo sentido se considera el artículo 2 del decreto en mención, violatorio del artículo 13 de la Carta Política."

"La norma contempla solamente las causales de libertad provisional consagradas en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 365 del CPP, con excepción de los numerales 1, 6 y 7, situación que riñe con el principio fundamental de la igualdad de las personas frente a la ley. Resulta desproporcionado e irrazonable que delitos considerados como graves por las consecuencias producidas, que lesionan bienes jurídicamente tutelados como la vida, la salubridad pública, tales como el terrorismo o el narcotráfico, sus autores o partícipes tengan la oportunidad de obtener la libertad provisional con base en las causales contempladas en los numerales 1, 6 y 7 del artículo 365, por lo tanto no pueden ser objeto de un tratamiento más severo las conductas descritas en el decreto en comento."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación mediante concepto número 3127 del veintisiete (27) de enero de 2003, solicita a la Corte:

(i) Declarar la existencia de COSA JUZGADA MATERIAL con relación al Decreto 2748 de 2002, respecto de la sentencia C-939 de 2002 mediante la cual se declaró la INEXEQUIBILIDAD del artículo 9 del Decreto 1900 de 2002, cuyo contenido normativo se reproduce en las normas objeto de revisión.

(ii) En subsidio de lo anterior, declarar INEXEQUIBLE el Decreto 2748 del 25 de noviembre de 2002, "por el cual se expiden medidas en materia procesal penal", por desbordar la facultad legislativa excepcional que la Constitución Política permite ejercer al Gobierno en estado de conmoción interior.

En primer lugar, el Procurador considera, que "el Decreto Legislativo 2748 de 2002 cumple con los requerimientos formales exigidos por el artículo 213 de la Constitución Política, toda vez que fue expedido en desarrollo de los Decretos 1837 y 2555 del mismo año, por medio de los cuales se declaró el estado de conmoción interior y luego se prorrogó al persistir las condiciones de anormalidad, además lleva la firma del Presidente de la República y la de todos sus ministros y fue dictado dentro del límite temporal de la prórroga de la declaración de conmoción."

En segundo lugar, afirma el Representante del Ministerio Público, que el decreto bajo estudio es una reproducción material de normas declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en las sentencias C-939 de 2002 y C-1065 de 2002, por lo cual también debe ser declarada inexecutable.

"Con base en la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, el Presidente de la República el 23 de agosto de 2002 por Decreto Legislativo No. 1900 tipificó de manera autónoma, incrementando además las penas para los delitos de hurto y contrabando de hidrocarburos o sus derivados, y creó las nuevas figuras delictivas de favorecimiento a las anteriores conductas, daño a la infraestructura, hurto de marcadores detectores o reveladores y la destinación ilícita de bienes, y además estableció algunas normas procesales especiales para la investigación y juzgamiento de estos reatos. Este ordenamiento fue modificado el 30 de septiembre mediante Decreto Legislativo No. 2180 al despenalizar aquellas conductas cometidas sobre cantidades de hidrocarburos y sus derivados que no sobrepasen los 10 galones del producto o su equivalente en litros."

"Sin embargo, por decisión de la Corte Constitucional los decretos mencionados fueron excluidos del ordenamiento jurídico; así, mediante sentencia C-939 del 31 de octubre de 2002 dicha Corporación declaró inexecutable el Decreto No. 1900 de 2002, al considerar, entre otras cosas, que los tipos penales de hurto de hidrocarburos o sus derivados no son necesarios para neutralizar las causas que generaron la declaratoria del Estado de conmoción interior o impedir la extensión de sus efectos; y como consecuencia de lo precedente, mediante sentencia C-1065 del 3 de diciembre de 2002, la Corte Constitucional igualmente declaró la inexecutable del Decreto 2180 de 2002."

"Siendo así, no podía el Presidente de la República adoptar medidas procesales relacionadas con la investigación y juzgamiento de tipos penales cuya configuración dentro del marco del estado de excepción fue declarada inconstitucional, pues al hacerlo desconoce que en relación con las disposiciones que integran el decreto 2748 de 2002 ya existía pronunciamiento de la Corte (...) sobre su inexecutable, el cual hace tránsito a cosa juzgada material, por manera que era improcedente reproducir dichos preceptos en un nuevo texto normativo."

"Al observar los artículos primero y segundo del Decreto 2748 de 2002 se puede advertir que su contenido normativo reproduce parcialmente el artículo 9 del decreto 1900 del mismo año, declarado inexecutable semanas antes de la expedición de aquel decreto (...)."

"Ahora bien, podría pensarse que como elemento innovador en las nuevas disposiciones se encuentra la prohibición de reemplazar la medida de detención preventiva por domiciliaria para los delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados y el encubrimiento de dicha conducta, pero ello en cuanto al delito de hurto no sería válido, por cuanto realmente resultaba innecesario incluirla en el texto del decreto 1900 de 2002, en razón a que, considerando que este ilícito reviste

especial gravedad y trascendencia, allí se le fijó como pena mínima seis (6) años de prisión, de modo que obviamente resultaba improcedente tal sustitución de la medida de aseguramiento por no reunirse los presupuestos del artículo 38 del Código Penal para su otorgamiento (aplicable por remisión del artículo 357, inciso final del Código de Procedimiento Penal)."

En tercer lugar, y en caso de que la Corte Constitucional rechace la tesis de la existencia de cosa juzgada material, el Procurador General de la Nación afirma que la disposición bajo estudio es inconstitucional por ausencia de conexidad con las causas generadoras de la declaratoria del estado de conmoción interior.

"La apreciación precedente se sustenta en la ausencia de referencia dentro del Decreto 2748 de 2002, al Decreto 1900 de 2002 que consagraba como delito autónomo el hurto de hidrocarburos y sus derivados, sancionándolo con una sanción mayor de la fijada en el Código Penal para el hurto agravado (artículo 241, numeral 14, Código Penal), cuando no podían vincularse las medidas procesales dictadas en el decreto legislativo que ahora se revisa a la investigación de las conductas tipificadas en el mencionado decreto 1900, en cuanto semanas antes, en virtud de la sentencia dictada el 31 de octubre de 2002, éste decreto ya había salido del ordenamiento vigente."

"En este orden, no existiendo dentro del ordenamiento penal tipos específicamente denominados como "hurto de hidrocarburos y sus derivados" y "favorecimiento en el delito de hurto de hidrocarburos y sus derivados", podría entenderse que las disposiciones procesales del Decreto 2748 de 2002, son aplicables en la investigación y juzgamiento de una de las formas de hurto agravado, como es el cometido "sobre petróleo o sus derivados cuando se sustraiga de un oleoducto, gasoducto, poliducto o fuentes inmediatas de abastecimiento", descrito en los artículos 239 y 241, numeral 14, del Código Penal, así como en los procesos que se adelanten por cualquier de las dos formas de encubrimiento -favorecimiento o receptación, definidas en el Capítulo Sexto del Título XVI ídem, relativo a los 'Delitos contra la eficaz y recta impartición de justicia'."

"Bajo esta perspectiva, las consideraciones que se expusieron en su oportunidad dentro del proceso de control constitucional al Decreto 1900 de 2002, sirven igualmente de apoyo para solicitar la declaratoria de inexecutable del Decreto 2748 de 2002. (...)"¹

³ Ver Corte Constitucional, Sentencia C-939 de 2002, MP: Eduardo Montealegre Lynett, donde se resume la posición del Procurador General de la Nación en relación con los delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados y de contrabando de estas sustancias de la siguiente manera: «En lo que concierne a los delitos de hurto y contrabando de hidrocarburos y derivados, [el Procurador consideró] que los mismos no tenían relación directa y específica con las causas perturbadoras del orden público, ni eran útiles para evitar la extensión de sus efectos.» Al examinar las causas que llevaron a declarar la conmoción interior, «insiste en que la conmoción interior tenía por finalidad «neutralizar las actividades terroristas de los grupos al margen de la ley que buscan desestabilizar las Instituciones» y que «de dichas actividades no hacen parte ni el hurto ni el contrabando de hidrocarburos y sus derivados, aunque ciertamente tales organizaciones criminales se nutran, mediante la extorsión a quienes la desarrollan, de recursos destinados a su financiación.» Además, dado que, en opinión del Procurador, «usualmente esta práctica es llevada a cabo por la delincuencia común y sólo excepcionalmente por quienes conforman los grupos armados ilegales, el Gobierno no tenía facultades para tipificar tales conductas de manera especial, ni para incrementar las penas. Para el Ministerio Público no era de recibo el argumento relativo a que tales actividades delictivas constitúan una fuente importante de financiación de las organizaciones delincuenciales, pues esa fuente de ingresos no fue mencionada en el Decreto 1837 de 2002 como origen de los fondos que alimentan a las mismas, ya que en este sólo se hizo alusión al narcotráfico, el secuestro y la extorsión como causas del lucro de dichas organizaciones.» Para el Procurador, además, «tampoco podía sostenerse que las medidas

"Reiterando la posición expresada por este Despacho en concepto No. 3033, el incremento del hurto de hidrocarburos y sus derivados, o las dificultades para que los procesados por tales conductas comparezcan a los procesos no constituyen ninguno de los motivos que adujo el Presidente de la República como fundamento de la declaratoria del estado de Excepción vigente, por manera que dictar normas encaminadas a un tratamiento procesal más severo a los sindicados por los delitos de hurto agravado, favorecimiento o receptación, cuando tales delitos se realicen sobre hidrocarburos y sus derivados, no constituye una medida necesaria para restablecer el orden público turbado. Ciertamente no hay relación entre la adopción de tales normas procesales especiales y la protección de los bienes jurídicos de estabilidad institucional, la seguridad del estado y convivencia ciudadana."

"No se discute que durante el estado de conmoción interior puede el Gobierno modificar las normas de procedimiento penal existentes o establecer las que sean necesarias para contrarrestar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos (artículo 44, Ley 137 de 1994, declarado exequible en sentencia C-179 de 1994), sin embargo en este evento es del caso recordar que, como lo expresara la Corte Constitucional en la sentencia C-939 de 2002, el Gobierno no ha establecido de qué forma el delito de hurto de hidrocarburos y sus derivados o la forma como se vienen adelantando las investigaciones de estas conductas, atenta directamente contra los bienes jurídicos antes mencionados."

"En ese orden, habiéndose declarado la falta de relación directa y específica entre el mencionado delito y las causas perturbadoras de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, obviamente tampoco resulta procedente, por carecer igualmente de relación de conexidad, fijar normas procesales referidas a la investigación del referido punible (ahora penalizado como hurto agravado)."

(...)

"Es claro que la normatividad que dicte el Gobierno dentro del estado de conmoción interior debe tener como finalidad exclusiva neutralizar las actividades terroristas de los grupos armados al margen de la ley que buscan desestabilizar las instituciones y generar un estado de total inseguridad, pero dentro de dichas actividades no puede calificarse el hurto de hidrocarburos y sus derivados, aunque tales organizaciones criminales puedan lucrarse con ellas, máxime cuando no fue incorporada dentro del Decreto 1837 de 2002, como una de sus principales fuentes de financiación."

"Tampoco es posible justificar la adopción de las medidas procesales en comento en la necesidad de "restringir el acceso de las organizaciones delincuenciales a los activos y recursos financieros originados en cualquier actividad ilícita, sea cual fuere el mecanismo a través del cual se estén movilizandolos recursos dentro del sistema económico", esencialmente porque las disposiciones del Decreto 2748 de 2002 tienen incidencia en la libertad de las personas sindicadas del delito de hurto agravado por consumarse sobre hidrocarburos o sus derivados o el favorecimiento de esta conducta, mas no sobre la titularidad o disposición de los bienes o recursos adquiridos por ésta práctica."

punitivas adoptadas por el Gobierno en el Decreto 1900 de 2002 encontraran su justificación en la necesidad de restringir el acceso de las organizaciones delincuenciales a los recursos financieros provenientes de cualquier actividad ilícita de la que indirectamente obtengan tales ingresos, pues en ese orden de ideas, al amparo de las facultades de conmoción interior podrían incrementarse las sanciones de cualquier clase de ilícitos cuando fueran realizados por grupos alzados en armas.»

VI. CONSIDERACIONES

Procede la Corte Constitucional a dictar la decisión correspondiente a este asunto, previas las siguientes consideraciones.

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, por tratarse de la revisión de un decreto legislativo dictado por el Gobierno con fundamento en el artículo 213 de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 214 numeral 6° y 241 numeral 7° de la Constitución.

2. Análisis del Decreto 2748 de 2002

2.1. Examen formal del Decreto 2748 de 2002

En cuanto a los requisitos formales que el decreto legislativo revisado debe cumplir, la Corte observa que el Decreto 2748 de 2002: 1) se dictó en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política, en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, que declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, el cual fue prorrogado por el Decreto 2555 de 2002; 2) está firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros, bien sea como ministros titulares o encargados de una o varias carteras, o por funcionarios encargados de las funciones de dirección de un ministerio; 3) Tiene una parte motiva que refiere a las consideraciones invocadas para declarar la conmoción y versa sobre la justificación del establecimiento de las reglas procesales especiales sobre detención preventiva en el caso de los delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados, así como en el caso de encubrimiento de esos delitos, cuando éstos se realicen con el fin de financiar organizaciones criminales; y 4) fue expedido el 25 de noviembre de 2002, es decir, dentro del término de los noventa (90) días de prórroga del Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 1837 de 2002 (artículo 1, del Decreto 2555 de 2002).

En conclusión, el decreto es constitucional por este aspecto.

2.2. Examen material del Decreto 2748 de 2002

El Decreto sometido a revisión ante la Corte Constitucional establece la obligación de resolver la situación jurídica y ordenar la detención preventiva en todos los casos de delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados, así como en los casos de encubrimiento de estos delitos, cuando tales conductas sean cometidas "con el fin de financiar organizaciones criminales." Igualmente, impide sustituir la detención preventiva por detención domiciliaria y limita la posibilidad de conceder libertad provisional a los eventos previstos en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 365 del Código de Procedimiento Penal.

Para efectos de adelantar el examen material del Decreto 2748 de 2002, la Corte procederá de la siguiente manera:

(i) Determinará si, como lo afirman varios de los intervinientes en el presente proceso, existe una reproducción material de una disposición dictada bajo estado de conmoción interior que fue declarada inexecutable por esta Corporación y, por lo tanto, ha ocurrido el fenómeno de cosa juzgada constitucional. (Apartado 2.2.1.)

(ii) Analizará si las disposiciones respetan los límites establecidos en el bloque de constitucionalidad para estos efectos, y en especial los principios de conexidad, finalidad, necesidad, motivación de incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación (artículo 213, CP y artículos 10, 11, 12, 13 y 14, Ley 137 de 1994). (Apartados 2.2.3 a 2.2.12)

(iii) Establecerá si el ingrediente subjetivo introducido por el artículo 1 del Decreto 2748 de 2002 para los delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados, así como de encubrimiento de tal conducta, se ajusta a los límites y alcances de la competencia gubernamental durante los estados de excepción, para "tipificar penalmente conductas, aumentar y reducir penas, así como modificar las disposiciones de procedimiento penal" (art. 44 de la Ley 137 de 1994). Y, además, si a través de él puede exigir la detención preventiva, prohibir la sustitución de la medida por detención domiciliaria y restringir las causales de libertad provisional. (Apartado 2.2.13.)

2.2.1. La cosa juzgada material durante los estados de excepción

La Ley 137 de 1994, Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en su artículo 19 estableció lo siguiente:

"Artículo 19. Prohibición de reproducir normas. Ningún decreto declarado inconstitucional, podrá ser reproducido por el Gobierno, a menos que con posterioridad a la sentencia o decisión, hayan desaparecido los fundamentos que la originaron."

Aun cuando esta disposición no señala expresamente que debe tratarse de una reproducción del contenido material de un decreto legislativo previamente declarado inexecutable, ni que los motivos que hayan dado lugar a su declaratoria de inconstitucionalidad sean razones de fondo, la Corte precisó que esta disposición debe "entenderse en los términos consagrados en el inciso segundo del artículo 243 de la Carta".⁴

Por lo tanto, al analizar si una disposición dictada al amparo de un estado de conmoción es una reproducción material o no de otra previamente declarada inexecutable, se deben examinar cuatro condiciones similares a las señaladas por el artículo 243 constitucional.

El inciso segundo del artículo 243 de la Carta Política, que establece los efectos de los fallos de la Corte Constitucional, dispone lo siguiente:

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

De conformidad con la disposición constitucional citada, para determinar si un "acto jurídico" del legislador constituye una reproducción contraria a la Carta, es preciso examinar cuatro elementos:

1. Que exista una declaración de inexecutableidad.
2. Que se trate de un mismo sentido normativo, esto es, que el contenido material del texto examinado sea similar a aquel que fue declarado inexecutable por razones de fondo, teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se inscribe la norma examinada, ya que su significado y sus alcances jurídicos pueden variar si el contexto es diferente;⁵

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 1994, MP: Carlos Gaviria Díaz. En relación con la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley 137 de 1994, dijo la Corte: «Finalmente, (...) cabe anotar que la Corte no comparte su punto de vista, pues es evidente que al consagrar el artículo 19, objeto de análisis, la prohibición de reproducir normas declaradas inexecutables, «a menos que con posterioridad a la sentencia o decisión, hayan desaparecido los fundamentos que la originaron», este mandato ha de entenderse en los términos consagrados en el inciso segundo del artículo 243 de la Carta, que textualmente reza: «Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución». Por tanto, el inciso primero del artículo 19 será declarado executable salvo la expresión «o suspendido en sus efectos», como ya se expresó, y el párrafo, los cuales serán retirados del proyecto de ley por infringir la Carta.» [El párrafo del

3. Que el texto legal, supuestamente reproducido, haya sido declarado inconstitucional por "razones de fondo", lo cual hace necesario analizar la ratio decidendi del fallo anterior;⁶

4. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de referencia en la sentencia anterior de la Corte.⁷

Cuando estos cuatro elementos se presentan, se está ante el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material, en sentido estricto, y, en consecuencia, la norma reproducida, debe ser declarada inexecutable, pues la cosa juzgada material limita la competencia del legislador para reproducir el contenido material de la norma contraria a la Carta Fundamental. Cuando el legislador desconoce esta prohibición, la Corte debe proferir un fallo de inexecutable por la violación del mandato dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política.⁸

No obstante, el sentido de la cosa juzgada constitucional durante los estados de excepción adquiere un significado particular. Ello se debe a que el control constitucional de las normas excepcionales obedece a características específicas. En primer lugar, se trata de un control abstracto pero vinculado al contexto particular de cada estado de excepción declarado, puesto que la executable de una norma depende de que se respete el principio de conexidad entre la medida exceptiva y las causas que justificaron tal declaración. En segundo lugar, además de la conexidad material con las causas de un determinado estado de excepción, las medidas deben respetar varios principios enunciados en la ley estatutaria (principios de finalidad, necesidad, motivación de incompatibilidad y proporcionalidad) dentro de los cuales se destaca, para estos efectos, el de finalidad que puede llevar a que una norma en sí misma compatible con la Carta sea inexecutable por contener una medida que no esta directa y específicamente encaminada a atacar las causas que justificaron la declaración de un determinado estado de excepción. En tercer lugar, como el grado de severidad de las medidas exceptivas puede ser mayor que el de las

artículo 19 que decía: «Parágrafo. Todo acto proferido con violación de esta disposición será suspendido provisionalmente en sus efectos. Bastará un procedimiento oficioso para tal declaración. La orden de suspensión, en este caso, deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente.» Ello porque «si es deber de la Corte pronunciarse en forma definitiva sobre los decretos legislativos, en los «estrictos y precisos términos» contemplados en el artículo 241 de la Constitución, mal puede una ley, como es la que se estudia, establecer la suspensión provisional de dichos actos jurídicos, lo que configura una clara y abierta violación de la normatividad Suprema.(...)»]

⁵ Ver entre otras las sentencias C-427 de 1996, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte señaló que el fenómeno de la cosa juzgada material se da cuando se trata, no de una norma cuyo texto normativo es exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino cuando los contenidos normativos son iguales; C-551 de 2001, MP: Álvaro Tafur Galvis, donde la Corte declaró que había ausencia de cosa juzgada formal o material respecto de los artículos 16 numeral 1º y artículo 17 inciso 2º de la Ley 599 de 2000, pues no se trataba de contenidos normativos idénticos; C-1064/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, donde la Corte examinó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con omisiones legislativas.

⁶ Corte Constitucional, C-774 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil, donde la Corte analizó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

⁷ En la sentencia C-447 de 1997, MP. Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte sostuvo que «la cosa juzgada material no debe ser entendida como una petrificación de la jurisprudencia sino como un mecanismo que busca asegurar el respeto al precedente. Todo tribunal, y en especial la Corte Constitucional, tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones previas. Ello deriva no sólo de elementales consideraciones de seguridad jurídica -pues las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles- sino también del respeto al principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez. (...) Por ello la Corte debe ser muy consistente y cuidadosa en el respeto de los criterios jurisprudenciales que han servido de base

ordinarias, una norma exequible en el contexto de cierto estado de excepción puede ser demasiado gravosa en tiempos de normalidad y, viceversa, una norma inconstitucional en tiempos ordinarios puede ser exequible precisamente porque ésta solo puede adoptarse durante un estado de excepción.

Por lo tanto, pueden distinguirse las siguientes hipótesis respecto de una norma previamente declarada inexecutable: (i) que una medida dictada para situaciones de normalidad y declarada inexecutable en el régimen ordinario, pueda eventualmente ser exequible, si es adoptada como mecanismo para superar las causas de perturbación durante un estado de excepción; (ii) que una norma dictada durante un estado de excepción específico y declarada inexecutable en ese estado de excepción, no sea contraria a la Constitución bajo un nuevo estado de excepción; (iii) que una medida adoptada durante un estado de excepción, sea declarada inexecutable durante ese estado por razones de fondo, caso en el cual no podrá ser reproducida, mientras subsistan las razones que llevaron a su inexecutableidad.

En efecto, en la primera hipótesis mencionada no existe necesariamente cosa juzgada constitucional, pues una norma considerada inexecutable en el régimen ordinario puede eventualmente no serlo durante un estado de excepción, porque le es dado al legislador establecer limitaciones más gravosas a los derechos y libertades durante estos estados. Por ello, una medida declarada inexecutable para tiempos de normalidad, puede ser exequible en un estado de excepción, si respeta todos los límites que la Carta, los tratados internacionales y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción establecen.

En la segunda hipótesis señalada tampoco existe cosa juzgada constitucional, pues una norma declarada inexecutable en un estado de excepción específico, puede eventualmente ser exequible en otro estado de excepción, si en el nuevo contexto se cumplen los principios de finalidad, necesidad, motivación de incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación, salvo que la norma haya sido invalidada porque su contenido en sí mismo, sin importar el contexto excepcional en que fue adoptado, sea contrario a una disposición constitucional específica.

En la tercera hipótesis indicada seguramente existirá cosa juzgada constitucional. No obstante, para determinar si existe o no cosa juzgada material, de una norma dictada al amparo de alguno de los estados de excepción, que supuestamente reproduce otra previamente declarada inexecutable dentro del mismo estado de excepción, debe hacerse un examen de su contenido a la luz del contexto que determinó la declaratoria del estado de excepción y de las razones que llevaron a la Corte a declarar la inexecutableidad de la norma supuestamente reproducida.

En el caso del decreto bajo revisión, afirman tanto el Procurador General de la Nación, como la Fiscalía General de la Nación, que el Decreto 2748 de 2002, reproduce el artículo 9 del Decreto 1900 de 2002, declarado inexecutable por esta Corporación en la sentencia C-939 de 2002, MP: Eduardo Montealegre Lynett. Según el Procurador, a pesar de que los textos no son idénticos, el Decreto 2748 de 2002, cumple la misma función del artículo 9 del Decreto 1900 de 2002. Y puesto

(*ratio decidendi*) de sus precedentes decisiones. Esto no significa obviamente que, en materia de jurisprudencia constitucional, el respeto al precedente y a la cosa juzgada constitucional deban ser sacralizados y deban prevalecer ante cualquier otra consideración jurídica, puesto que ello no sólo puede petrificar el ordenamiento jurídico sino que, además, podría provocar inaceptables injusticias.»

⁸ Ver entre otras, las sentencias C-039 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

que tal disposición fue declarada inexecutable, solicita a la Corte declarar la incompatibilidad del Decreto 2748 de 2002 con la Constitución.

Para el Procurador General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, las diferencias introducidas en la nueva norma, no desvirtúan que se trate del mismo contenido normativo y son tan solo cambios aparentes. Así, introducir la prohibición de la detención domiciliaria y eliminar la referencia a la justicia especializada son modificaciones inocuas porque tales características estaban implícitas en el diseño de los tipos penales que traía el Decreto 1900 de 2002. Por esta razón, consideran que el artículo 9 del Decreto 1900 de 2002 y los artículos 1 y 2 del Decreto 2748 de 2002, cumplen la misma función. La Corte no comparte esta posición y, por el contrario, considera que no se dan los supuestos de la cosa juzgada constitucional, por las siguientes razones:

En primer lugar, porque a pesar de que existen elementos comunes entre los artículos 1 y 2 del Decreto 2748 de 2002 y el artículo 9 del Decreto 1900 de 2002, no se trata del mismo contenido normativo. Si se comparan los dos textos, surgen diferencias sustanciales. A continuación se transcriben los textos supuestamente reproducidos y se resaltan las diferencias entre ellos para mayor claridad.

Decreto 1900 de 2002	Decreto 2748 de 2002
<p>"Artículo 9°. Situación jurídica del sindicado y libertad provisional. En los procesos por delitos de hurto y contrabando de hidrocarburos o sus derivados en los que haya sindicados detenidos, el fiscal de conocimiento resolverá su situación jurídica y ordenará su detención preventiva cuando se cumplan los presupuestos del artículo 356 del Código de Procedimiento Penal. El sindicado tendrá derecho a la libertad provisional de que trata el artículo 365 de la Ley 600 de 2000, únicamente en el caso en que se cumplan las causales previstas en los numerales 2, 3, 4 y 5, en armonía con lo dispuesto en el artículo 15 del capítulo IV transitorio del Código de Procedimiento Penal."</p>	<p>Artículo 1°. Definición de la situación jurídica. En los procesos por delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados y en los de encubrimiento de la recién mencionada conducta punible, que se cometan con el fin de financiar organizaciones criminales, la autoridad de conocimiento está obligada a resolver la situación jurídica y deberá ordenar la detención preventiva en caso de darse los presupuestos del artículo 356 del Código de Procedimiento Penal, medida de aseguramiento que no podrá ser sustituida por la detención domiciliaria.</p> <p>Artículo 2°. Libertad del procesado. El sindicado por los delitos de que trata el artículo anterior, tendrá derecho a la libertad provisional consagrada en el artículo 365 de la Ley 600 de 2000, únicamente en las causales previstas en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo citado.</p>

De esta comparación surgen las siguientes diferencias:

1) En el artículo 9 del Decreto 1900 de 2002, los delitos cobijados por la medida excepcional, eran los delitos de hurto y contrabando de hidrocarburos o sus derivados, en la forma como habían sido tipificados por los artículos 2 y 4 del mismo Decreto. Los artículos 1 y 2 del Decreto 2748 de 2002, tratan de los delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados y de encubrimiento de tal conducta. Aun cuando en la Ley 599 de 2000, actual Código Penal, no existe un delito denominado exactamente como hurto de hidrocarburos, es claro que el artículo 1 del Decreto 2748 de 2002, tiene una estrecha relación con el hurto agravado que regula el artículo 241, numeral

14 de la Ley 599 de 2000, y le adiciona un ingrediente especial subjetivo: "que hayan sido cometidos con el fin de financiar organizaciones criminales."⁹

En cuanto al encubrimiento, bajo esta categoría el Código Penal tipifica los delitos de favorecimiento (artículo 446, Ley 599 de 2000)¹⁰ y receptación (artículo 447, Ley 599 de 2000)¹¹. Para estas conductas no procede la detención preventiva pues la pena mínima prevista imponible no llega a los cuatro años de prisión que exige el artículo 357 del Código de Procedimiento Penal. Pero por virtud del tratamiento excepcional que establece el Decreto 2748 de 2002, son susceptibles de esta medida cuando se trate del encubrimiento del delito de hurto de hidrocarburos. Al respecto, el Decreto 1900 de 2002, establecía tipos penales especiales y distintos de los que consagra el Código Penal para sancionar el hurto de hidrocarburos y su encubrimiento.

2. El Decreto 2748 de 2002 introduce el ingrediente especial subjetivo "con el fin de financiar organizaciones criminales" como criterio para determinar el ámbito de aplicación de las normas previstas en él. Ese elemento no fue incluido en el Decreto 1900 de 2002.¹²

3. El Decreto 2748 de 2002 establece que la medida de detención preventiva no podrá ser sustituida por detención domiciliaria. Tal restricción no fue incluida en el Decreto 1900 de 2002.

4. Un elemento adicional para saber si las normas bajo estudio reproducen o no el texto del artículo 9 del Decreto 1900 de 2002, es la determinación de su naturaleza. Tanto el título del Decreto 2748 de 2002, como el contenido de sus disposiciones parecerían señalar que se trata de normas procesales. No obstante, tal como lo resalta la Fiscalía General de la Nación, el ingrediente

⁹ **Ley 599 de 2000, Artículo 241.—Circunstancias de agravación punitiva.** La pena imponible de acuerdo con los artículos anteriores se aumentará de una sexta parte a la mitad si la conducta se cometiere: (...)14. Sobre petróleo o sus derivados cuando se sustraigan de un oleoducto, gasoducto, poliducto o fuentes inmediatas de abastecimiento. (...). [**Artículo 239.—Hurto.** El que se apodere de una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años. La pena será de prisión de uno (1) a dos (2) años cuando la cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes. **Artículo 240.—Hurto calificado.** La pena será prisión de tres (3) a ocho (8) años, si el hurto se cometiere: 1. Con violencia sobre las cosas. 2. Colocando a la víctima en condiciones de indefensión o inferioridad o aprovechándose de tales condiciones. 3. Mediante penetración o permanencia arbitraria, engañosa o clandestina en lugar habitado o en sus dependencias inmediatas, aunque allí no se encuentren sus moradores. 4. Con escalamiento, o con llave sustraída o falsa, ganzúa o cualquier otro instrumento similar, o violando o superando seguridades electrónicas u otras semejantes. La pena será prisión de cuatro (4) a diez (10) años cuando se cometiere con violencia sobre las personas. Las mismas penas se aplicarán cuando la violencia tenga lugar inmediatamente después del apoderamiento de la cosa y haya sido empleada por el autor o participe con el fin de asegurar su producto o la impunidad.]

¹⁰ **Ley 599 de 2000, Artículo. 446.—Favorecimiento.** El que tenga conocimiento de la comisión de la conducta punible, y sin concierto previo, ayudare a eludir la acción de la autoridad o a entorpecer la investigación correspondiente, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años. Si la conducta se realiza respecto de los delitos de genocidio, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, tráfico de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, la pena será de cuatro (4) a doce (12) años de prisión. Si se tratare de contravención se impondrá multa.

¹¹ **Ley 599 de 2000, Artículo 447.—Receptación.** El que sin haber tomado parte en la ejecución de la conducta punible adquiera, posea, convierta o transfiera bienes muebles o inmuebles, que tengan su origen mediato o inmediato en un delito, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cinco (5) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor. Si la conducta se realiza sobre un bien cuyo valor sea superior a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.

especial subjetivo incluido en estas normas procedimentales, tiene también efectos sobre las normas penales sustantivas. La inclusión de este elemento especial subjetivo, además de definir el ámbito de aplicación de las normas procesales excepcionales, crea un tipo nuevo de hurto denominado "hurto de hidrocarburos y sus derivados", distinto del tipo general de hurto agravado que consagra el artículo 241, numeral 14 de la Ley 599 de 2000 y del tipo de hurto de hidrocarburos que consagraba el artículo 2 del Decreto 1900 de 2002.¹³

A esta conclusión se llega al examinar los considerandos y el texto de los artículos 1 y 2 del Decreto 2748 de 2002. En efecto, en el segundo considerando del Decreto el Gobierno Nacional hace referencia al delito de hurto de hidrocarburos, cometido con un fin: el "financiamiento de organizaciones criminales en el territorio nacional." En el artículo 1 se habla de "delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados", que se cometan "con el fin de financiar organizaciones criminales", con lo cual se crea un tipo penal paralelo al tipo ordinario del Código Penal. En el artículo 1 también se utiliza la expresión "recién mencionada conducta punible", para referirse al encubrimiento del nuevo tipo penal. En el artículo 2 el gobierno nacional emplea la frase "los delitos de que trata el artículo anterior", con lo cual reconoce que creó nuevos delitos.

A diferencia de lo que hacía el artículo 2 del Decreto 1900 de 2002, en el Decreto 2748 de 2002 el gobierno nacional no describió la conducta de hurto de hidrocarburos y sus derivados como el acto de apoderarse de estos elementos, "cuando sean transportados a través de un oleoducto, gasoducto, naftaducto o poliducto o por cualquier otro medio, o que se encuentren almacenados en fuentes inmediatas de abastecimiento o plantas de bombeo." La descripción típica que consagra el Decreto 2748 de 2002 corresponde al hurto simple consagrado en el artículo 239 de la Ley 599 de 2000¹⁴, agravada según lo que establece el artículo 241, numeral 14 de la misma ley

¹² **Decreto 1900 de 2002, Artículo 2°. Hurto de hidrocarburos o sus derivados.** El que se apodere de hidrocarburos o sus derivados, cuando sean transportados a través de un oleoducto, gasoducto, naftaducto o poliducto o por cualquier otro medio, o que se encuentren almacenados en fuentes inmediatas de abastecimiento o plantas de bombeo, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y multa de mil (1.000) a ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. «La pena será de prisión de dos (2) a seis (6) años y multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando el valor del hidrocarburo o sus derivados, objeto de apoderamiento, no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes. «La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta se realice por servidor público. **«Artículo 5°. Favorecimiento en el delito de hurto de hidrocarburos o sus derivados.** El que sin haber tomado parte en la ejecución de la conducta punible, adquiera, posea, transporte, almacene, venda, ofrezca, suministre o comercialice a cualquier título hidrocarburos o sus derivados, cuando tales bienes hayan sido objeto de hurto, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de quinientos (500) a cuatro mil (4.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.» **«Artículo 7°. Destinación ilícita de bienes.** El que destine ilícitamente bien mueble o inmueble para que en él se almacene, transporte o venda hidrocarburos o sus derivados, o autorice o tolere en ellos tal destinación, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de quinientos (500) a cuatro mil (4.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.» **«Artículo 8°. Favorecimiento por servidor público.** El servidor público que sin haber tomado parte en la ejecución de las conductas anteriores, de cualquier forma facilite su comisión, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de dos mil (2.000) a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el término de cuatro (4) a ocho (8) años.»

¹³ Los tipos penales a los que hace referencia el Decreto 2748 de 2002 también son distintos de los delitos que tipificaba el Decreto 2180 de 2002 «por el cual se modifican los artículos 4º y 6º del Decreto 1900 de 2002», declarado inexecutable, mediante sentencia C-1065 de 2002, MP: Eduardo Montealegre Lynett, porque los tipos penales no se ajustaron a los criterios señalados en la sentencia C-939 de 2002 para el ejercicio del poder punitivo durante la conmutación interior.

por haber sido realizado sobre petróleo o sus derivados¹⁵, y cometida "con el fin de financiar organizaciones criminales."

Por lo anterior, a pesar de algunas similitudes entre las dos disposiciones¹⁶, las diferencias señaladas anteriormente indican que los contenidos normativos tanto de las disposiciones procesales como del nuevo tipo penal creado por el decreto son distintos, así cumplan una función similar a la de las disposiciones declaradas inexecutable por la sentencia C-939 de 2002.

En segundo lugar, las razones que llevaron a la Corte a declarar la inexecutable del artículo 9 del Decreto 1900 de 2002 en la sentencia C-939 de 2002, fue la existencia de una unidad inescindible entre las normas penales y las de procedimiento penal contenidas en el Decreto 1900 de 2002. Para la Corte en el Decreto 1900 de 2002 no existía elemento alguno que permitiera "establecer qué tipo de peligro es necesario para atentar contra el orden público y afectar la convivencia ciudadana, la seguridad del Estado o la estabilidad institucional." Por lo tanto, declarados inexecutable los tipos penales creados por el decreto, las disposiciones procesales carecían de objeto y sentido. Dijo entonces la Corte:

"15. Los artículos 9 a 13 del Decreto 1900 de 2002, serán declarados inexecutable habida consideración de que guardan una relación inescindible con los tipos penales de hurto y contrabando de hidrocarburos y sus derivados. Al desaparecer los tipos penales, estas disposiciones carecen de sentido y finalidad. Lo mismo se predica del artículo 14, que establece la suspensión del artículo 357 del Código Penal "en lo relacionado con energía y combustibles", pues ha desaparecido la causa de la suspensión."

Por ello, no comparte la Corte la tesis según la cual las normas procedimentales contenidas en el Decreto 1900 de 2002 hubieran sido declaradas inexecutable por carecer de conexidad con las causas que llevaron a la declaratoria del estado de conmoción interior. Sobre tales disposiciones procesales no se hizo un juicio individualizado y específico. Su inconstitucionalidad se debió a que "guardan una relación inescindible con los tipos penales" declarados inexecutable.

¹⁴ Ley 599 de 2000, Artículo 239.- «El que se apodere de una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6). La pena será de prisión de uno (1) a dos (2) años, cuando la cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.»

¹⁵ Ley 599 de 2000, Artículo 241, numeral 14. «Circunstancias de agravación punitiva. La pena imponible de acuerdo con los artículos anteriores se aumentará de una sexta parte a la mitad si la conducta se cometiera: (...) 14. Sobre petróleo o sus derivados cuando se sustraigan de un oleoducto, gasoducto, poliducto o fueste inmediatas de abastecimiento.»

¹⁶ Entre el artículo 9 del Decreto 1900 de 2002 y las medidas adoptadas mediante el Decreto 2748 de 2002 se encuentran los siguientes elementos comunes: 1) ambas disposiciones limitan la posibilidad de libertad provisional a las causales 2, 3, 4 y 5 del artículo 365 de la Ley 600 de 2000; 2) las conductas a las que se refieren las dos disposiciones son de competencia de los jueces especializados, en el caso del Decreto 1900 de 2002, porque así lo establecía expresamente el artículo 9. En el caso del Decreto 2748 de 2002, no se hace referencia expresa a la justicia especializada. Sin embargo, por disposición expresa del artículo 5 transitorio de la Ley 600 de 2000, el delito de hurto agravado por haber sido cometido en las circunstancias previstas en el artículo 241, numeral 14 de la mencionada ley, es de conocimiento de la justicia especializada. **Ley 600 de 2002, Artículo 5º—Competencia de los jueces penales del circuito especializados.** Los jueces penales de circuito especializados conocen, en primera instancia: (...) 13. Del hurto agravado según el artículo 241 numeral 14 del Código Penal. (...). (subrayado fuera de texto) [El artículo 5º transitorio de la Ley 600 de 2000 fue suspendido por el artículo 3º del Decreto 2001 de 2002, dictado al amparo de la declaratoria de Conmoción interior declarada por el Decreto 1837 de 2002, y prorrogada por el Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002. El Decreto 2001 de 2002, dice lo siguiente: «Artículo 1º. Competencia de los jueces penales del circuito especializados. Los Jueces Penales del Circuito Especializados conocen, en primera instancia, de

En la sentencia C-939 de 2002 la Corte reconoció que existía una conexidad general entre las causas que determinaron la declaratoria de conmoción interior y las medidas adoptadas mediante el Decreto 1900 de 2002¹⁷. Sin embargo al examinar uno por uno los tipos penales creados por el mencionado decreto, concluyó que éstos desconocían el principio de finalidad que debe manifestarse expresamente en la descripción de cada conducta típica para que se especifique qué tipo de peligro es necesario para que atente contra los bienes jurídicos tutelados durante un estado de conmoción interior.

Puesto que el contenido normativo del Decreto 2748 de 2002 es diferente al declarado inconstitucional en la sentencia C-939 de 2000, tanto en materia sustantiva como procesal, y no hubo en realidad un juicio material individualizado y especial sobre la constitucionalidad del artículo 9 del Decreto 1900 de 2002 que hubiera conducido a identificar una contradicción directa entre las normas procesales contenidas en él y la Constitución, no se presenta el fenómeno de la cosa juzgada, a pesar de que subsisten las normas constitucionales que sirvieron de base a su declaratoria de inexecutable. Además, como el constituyente quiso que la Corte Constitucional juzgara cada decreto legislativo dictado por el Gobierno Nacional al amparo de la conmoción interior, salvo que se tratara de reproducción material idéntica en el mismo contexto jurídico, pasa la Corte a examinar la constitucionalidad del Decreto 2748 de 2002.

Para ello, primero precisará el marco para el ejercicio de las facultades legislativas del Gobierno Nacional durante los estados de excepción, y en particular, se referirá a los distintos juicios para determinar si una medida dictada al amparo de un estado de excepción es exequible. En segundo lugar, juzgará la medida bajo estudio para establecer si la norma excepcional respeta los límites que señalan la Constitución, la Ley Estatutaria de Excepción y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

2.2.2. Marco del ejercicio de las facultades legislativas por parte del Gobierno Nacional durante los estados de excepción

Las medidas dictadas al amparo del estado de conmoción interior son excepcionales en cuanto han sido expedidas por el Ejecutivo y en tanto alteran transitoriamente el régimen legal ordinario, pero no constituyen una excepción al Estado Social de Derecho, ni al principio democrático¹⁸. Durante los estados de excepción, así como en tiempos de normalidad institucional, rige plenamente la Constitución y el Ejecutivo debe actuar dentro de los límites que le impone el respeto al principio de constitucionalidad. Tal como ya lo ha señalado esta Corpora-

los siguientes delitos: (...) 12. Hurto agravado según el numeral 14 del artículo 241 del Código Penal. Artículo 3o. Suspensión de leyes incompatibles. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y durante su vigencia se suspenden los artículos 5o. transitorio de la Ley 600 de 2000 y 14 de la Ley 733 de 2002, en cuanto son incompatibles con las presentes disposiciones.» La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto 2001 de 2002 mediante sentencia C-1064 de 2002, MP: Alfredo Beltrán Sierra, SV. Jaime Araujo Rentería y Marco Gerardo Monroy Cabra].

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-939 de 2002, MP: Eduardo Montealegre Lynett. En ese fallo la Corte reconoció «En punto a la relación de conexidad general del decreto objeto de revisión y las causas que motivaron la declaración de estado de conmoción interior, la Corte estima que se encuentra probada. (...) El decreto objeto de revisión apunta a enfrentar tales modalidades de ataques, penalizando diversas conductas que suponen bien sea actos terroristas o actos derivados de actuaciones terroristas. Así mismo, existe relación entre este la obtención de recursos y, en general, el financiamiento de las actividades terroristas y los hechos punibles que se establecen en el decreto objeto de revisión. La Corte, en sentencia C-802 de 2002, indicó que existía una amenaza al orden público derivada de estas actividades.

¹⁸ Constitución Política, Artículos 1 y 6; Ley 137 de 1994, Artículos 2 y 7.

ción, sólo dentro del respeto a los principios del constitucionalismo es legítima la utilización de los poderes excepcionales con que es revestido el Ejecutivo en tiempos de conmoción interior. Así lo reiteró esta Corporación, entre otras, en la sentencia C-940 de 2002 al señalar que la invocación de la antigua razón de Estado es incompatible con un régimen de excepción sometido al Estado de Derecho:¹⁹

2.2.1. A diferencia del marco normativo para dictar decretos legislativos en Estado de Sitio bajo la vigencia de la Constitución anterior, que no sujetaba dichos decretos a condiciones diferentes a las establecidas en el texto constitucional, a partir de la Constitución de 1991 y luego de expedida la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, el ejecutivo además de respetar los parámetros constitucionales e internacionales plasmados en los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia (artículo 93 C.P.), debe asegurarse que los decretos legislativos dictados durante la conmoción interior cumplan con las estrictas condiciones establecidas en la Ley 137 de 1994. Los decretos legislativos que se dicten con base en las facultades del artículo 213 de la Constitución y en desarrollo del estado de conmoción, deben respetar las limitaciones constitucionales, legales e internacionales. (...)

2.2.4 Los principios estatutarios a los que debe sujetarse el ejercicio de las facultades atribuidas al Gobierno durante el estado de conmoción interior (Ley 137 de 1994, artículos 8 a 14), aseguran una racionalidad mínima en el uso del poder ejecutivo excepcional. Ellos exigen una racionalidad que impide la invocación de la antigua razón de Estado. Sólo dentro del respeto a los principios del constitucionalismo es legítima la utilización de los poderes excepcionales, sometidos al derecho, con que es revestido el Ejecutivo en tiempos de conmoción. (...)"

Tales límites se encuentran plasmados en varias fuentes. La primera, es el propio texto de la Constitución. La segunda, es la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. La tercera, son los tratados internacionales sobre derechos humanos, en especial los que por su función garantista prevalecen en el orden interno (artículo 93, CP). La cuarta, es el derecho internacional humanitario, porque la propia Carta lo incorporó integralmente al bloque de constitucionalidad para estos efectos. De cada una de estas fuentes surgen distintos límites que la jurisprudencia de esta Corporación ha analizado en extenso, por lo cual no es necesario repetir lo que ya es una doctrina decantada y reiterada.²⁰

De esta doctrina se concluye que el juicio de constitucionalidad de las medidas excepcionales se realiza en el contexto específico de cada estado de excepción y comprende varios pasos metodológicos que son separables en juicios distintos y sucesivos:

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2002, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, SV: Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, y Clara Inés Vargas, donde la Corte examinó la constitucionalidad del Decreto 1885 de 2002, y resolvió «Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el inciso 1º del artículo 1º del Decreto 1885 de 2002, «por medio del cual se adiciona el Decreto 1838 de 2002». Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el inciso 2º del artículo 1º y los artículos 2º y 3º del Decreto 1885 de 2002, «por medio del cual se adiciona el Decreto 1838 de 2002».

²⁰ Según la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, los referentes que la Corte debe tomar en cuenta para el ejercicio del control automático que ordena el numeral 6º del artículo 214 constitucional son, en consecuencia, el propio texto constitucional, los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, las normas de derecho internacional humanitario, la Ley Estatutaria de los estados de excepción, y finalmente el propio decreto que declare el Estado de Conmoción Interior. Ver entre otras la Sentencia C-004 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-136 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-802 de 2002, MP: Eduardo Montealegre Lynett; C-876 de 2002, MP: Alvaro Tafur Galvis; C-939 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño; C-940 de 2002, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; C-947 de 2002, MP: Rodrigo Escobar Gil; C-1024 de 2002, MP: Alfredo Beltrán Sierra, entre muchas otras.

1.- *Un juicio de conexidad material*²¹, dirigido a comprobar que la medida adoptada se refiere a la misma materia de las causas que justificaron la declaratoria del estado de excepción. Este juicio lo establece expresamente el artículo 213 de la Carta y ha sido desarrollado por varios artículos de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción que definen distintos principios y se refieren a algún elemento de la conexidad material.²²

2.- *Un juicio de ausencia de arbitrariedad*,²³ consistente en establecer si la medida adoptada desconoce alguna de las prohibiciones generales expresamente establecidas en la Constitución para el ejercicio de las facultades excepcionales. Dentro de tales prohibiciones y limitaciones se encuentran, por ejemplo: (i) la prohibición de investigación o juzgamiento de civiles por la justicia penal militar (Artículo 213, inciso final, CP); (ii) la prohibición de suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales (Artículo 214, numeral 2, CP); (iii) la prohibición de interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado (Artículo 214, numeral 4, C.P.).

3.- *Un juicio de intangibilidad*²⁴, orientado a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles cuyo núcleo esencial es intocable, según lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (artículo 93 C.P.).

4.- *Un juicio de transitoriedad*²⁵, que tiene como finalidad determinar si la medida adoptada, tanto por su vigencia como por su contenido material, es una norma transitoria que ha de regir y surtir efectos específicamente durante el estado de excepción (artículo 213 C.P.).

5.- *Un juicio de no contradicción* específica, mediante el cual se constata si el Ejecutivo ha respetado los demás límites que establecen la Constitución y los tratados internacionales durante la vigencia de un estado de excepción. Este juicio parte de la premisa de que la Constitución no se suspende sino que tiene plena aplicación durante los estados de excepción.

²¹ Constitución Política, Artículo 213, inciso 2 «Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.»

²² Ver, por ejemplo, el artículo 8 de la Ley 137 de 1994, que establece: «Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias.»

²³ Artículo 7°. Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

²⁴ Constitución Política, Artículos 93 y 214; Ley 137 de 1994, «Artículo 4°. Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención,

De conformidad con la Ley 137 de 1994, el gobierno tiene dos tipos de facultades: (i) las enunciadas expresamente para los estados de excepción (artículo 38); y (ii) las generales que consagra la Constitución (artículo 36)³⁶. La constitucionalidad del ejercicio de tales facultades depende de que no exista una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales²⁷. Ello se aprecia en cada caso teniendo en cuenta que un estado de excepción permite excepciones a las reglas generales siempre que no se afecten los límites anteriormente señalados.

Una norma excepcional que cumpla a cabalidad con las anteriores exigencias, no es, por ello, exequible puesto que los juicios de conexidad material, de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de transitoriedad y de no contradicción específica de la Carta, versan únicamente sobre violaciones groseras de la Constitución. La norma excepcional debe cumplir, además, con las condiciones establecidas en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción. De tales condiciones se derivan los siguientes juicios que se suman al control de constitucionalidad encomendado por la Constitución a la Corte Constitucional en relación con las medidas de excepción:

6- *El juicio de finalidad*, dirigido a verificar que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté "directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos".²⁸

7- *Un juicio de motivación suficiente*, dirigido a constatar que el gobierno haya apreciado "los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales"²⁹ y expresado razones suficientes para justificar tales limitaciones. Cuando la medida no limita en sí misma derechos, la carga es menos exigente pero requiere que los considerandos del decreto contengan a lo menos un motivo que justifique la medida.

8- *El juicio de necesidad*, consistente en comprobar que las medidas adoptadas son necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción³⁰. Este juicio versa sobre la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para

puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados. (...)

²⁵ Constitución Política, Artículo 213, inciso 3. «Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.»

²⁶ Ley 137 de 1994, Artículo 36. «Facultades generales. En virtud de la declaración del Estado de Conmoción Interior, el Gobierno podrá suspender las leyes incompatibles con dicho Estado y tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Estas facultades incluyen las demás consagradas por la Constitución y la presente ley.»

²⁷ Ver, por ejemplo, la sentencia C-1024 de 2002, MP: Alfredo Beltrán Sierra, donde la Corte declaró la inexecutable del artículo 1 del Decreto 2002 de 2002, porque desnaturalizaba las funciones constitucionales y la independencia de la Fiscalía y de la Procuraduría. Dicha norma establecía lo siguiente: «Artículo 1°. *Funcionamiento coordinado de las autoridades públicas.* La Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación designarán en cada una de las unidades operativas menores o sus equivalentes de las Fuerzas Militares, con dedicación exclusiva, por lo menos un fiscal y una unidad del Cuerpo Técnico de Investigación y un agente especial del Ministerio Público.»

²⁸ Ley 137 de 1994, Artículo 10.

²⁹ Ley 137 de 1994, Artículo 8.

³⁰ Ley 137 de 1994, Artículo 11.

alcanzarlo. Este juicio comprende dos partes en las cuales se juzga si el Presidente como responsable del orden público incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca de la necesidad de la medida: a) el juicio de necesidad fáctica, orientado a examinar si las medidas adoptadas para lograr el restablecimiento del orden perturbado son necesarias para superar las causas de perturbación o impedir la extensión de sus efectos; y b) el juicio de necesidad jurídica, o juicio de subsidiariedad, dirigido a establecer si existen normas que regulen situaciones similares en tiempos de normalidad y, en caso afirmativo, si estas medidas ordinarias preexistentes son idóneas para enfrentar la situación excepcional.³¹

9.- *Un juicio de incompatibilidad*, consistente en verificar si el Gobierno Nacional ha expresado "las razones" por las cuales las normas ordinarias suspendidas "son incompatibles con el correspondiente estado de excepción".³²

10.- *Un juicio de proporcionalidad*, dirigido a examinar si las medidas adoptadas durante el estado de excepción son excesivas³³. De conformidad con el artículo 13 de la Ley 137 de 1994, los decretos legislativos que se dicten durante los estados de excepción, deben "guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar" y las limitaciones que se impongan al ejercicio de los derechos y libertades "sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad."

Este juicio tiene dos manifestaciones. La primera de orden policivo, consistente en analizar la relación entre la medida adoptada y la gravedad de los hechos que busca conjurar.³⁴ Sería inexecutable entonces la medida excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales para asegurar una mínima o insignificante mejoría de la situación de orden público. La segunda manifestación del juicio se orienta a verificar que no exista una restricción innecesaria de los derechos y libertades, pues tal limitación "sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad."³⁵ Se trata aquí de la existencia de un medio exceptivo menos drástico o lesivo que tenga igual o mayor efectividad que el medio escogido, caso en el cual esta medida también se torna inexecutable por desproporcionada.

Tal como lo ha reiterado esta Corporación en varias oportunidades, el principio de proporcionalidad "es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)."³⁶ Este principio tiene una aplicación específica en materia del ejercicio de las facultades del Gobierno en estados de excepción.

³¹ Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional, C-179 de 1994, MP: Carlos Gaviria Díaz, donde la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, Ley 137 de 1994; C-122 de 1997, MP: Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, donde la Corte examina el principio de subsidiariedad aplicado a la declaratoria de emergencia económica y social del Decreto 080 del 13 de enero de 1997.

³² Ley 137 de 1994, Artículo 12.

³³ Ley 137 de 1994, Artículo 13.

³⁴ Ley 137 de 1994, artículo 13, inciso primero: «Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.»

³⁵ Ley 137 de 1994, artículo 13, inciso segundo.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-916 de 2002, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁷ Ley 137 de 1994, Artículo 14.

11.- *Un juicio de no discriminación*, dirigido a constatar que las medidas adoptadas con ocasión del estado de excepción no entrañan una discriminación fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Este juicio reconoce que el principio de igualdad mantiene su vigencia y eficacia durante un estado de excepción pero no tiene el mismo alcance cuando con base en él se juzga una norma excepcional, que por definición establece un régimen distinto y más gravoso que el ordinario, y por ello, se concreta en constatar el respeto del principio de no discriminación.³⁷

Una norma excepcional que respete los principios generales establecidos en la ley estatutaria puede formar parte del régimen de excepción transitorio. No obstante, como dicho régimen también debe ser compatible con los límites sustantivos específicos derivados de las fuentes que integran el bloque de constitucionalidad, la norma en cuestión debe ser también analizada a la luz de tales límites. Ello plantea un juicio adicional.

12.- *Un juicio material* estatutario que busca establecer si la norma revisada respeta los parámetros específicos que trazó el legislador estatutario al regular el ejercicio de facultades que por su materia representan una restricción de derechos constitucionales o de principios básicos del ordenamiento superior. En el caso del estado de conmoción interior tales parámetros específicos se encuentran, principalmente, en el artículo 38 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.³⁸

Cuando una disposición contraviene prima facie algunos de los límites mencionados, es decir, cuando a primera vista no pasa uno de los juicios enunciados, la Corte, sin seguir necesariamente cada uno de los pasos metodológicos sintetizados anteriormente, declara la inexecutable de la norma correspondiente. Por ejemplo en la sentencia C-1024 de 2002³⁹. La Corte declaró la inexecutable del artículo 3 del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002, que consagraba la posibilidad de capturar personas sospechosas, sin que mediara autorización judicial, por ser claramente contraria al artículo 28 constitucional.

Resulta pertinente subrayar que la Corte al revisar la exequibilidad de una norma no hace juicios de naturaleza diferente a los anteriormente mencionados. Así, por ejemplo, no examina la eficacia práctica de las medidas adoptadas ni las rechaza porque le parezcan irrazonables. El control constitucional de la Corte es jurídico y se construye sobre un método objetivo, fundado en normas expresas reconstruible racionalmente y que sirve de pauta para el ejercicio de atribuciones excepcionales según los parámetros de un Estado constitucional, democrático y social de Derecho.

A partir de estas premisas, pasa la Corte a efectuar el control material del Decreto 2748 de 2002.

Tal como se estableció en la sección 2.2.1 de esta sentencia, el Decreto 2748 de 2002 contiene normas penales sustantivas y procesales, por lo cual la Corte las examinará por separado, aplicando los criterios definidos en la sentencia C-939 de 2002 para el ejercicio del poder punitivo del Estado durante los estados de excepción, tanto en relación con la tipificación de conductas, como en la definición de mecanismos procesales. Antes, efectuará el juicio de conexidad material general.

³⁸ El artículo 38 de la Ley 137 de 1994, establece, por ejemplo, que la libertad de locomoción puede ser restringida, sin afectar su núcleo esencial, prohibiendo la permanencia o circulación de personas en horas y lugares determinados donde puedan obstruir la acción de la fuerza pública. Otros ejemplos se encuentran en los artículos 28 (Limitaciones a la libertad de movimiento y residencia) y 44 (El poder punitivo) de la Ley 137 de 1994.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-1024 de 2002, MP: Alfredo Beltrán Sierra, considerando 4.3.4. de la sentencia.

2.2.3. El contenido del Decreto Legislativo 2748 de 2002 y su relación con la situación que determinó la declaratoria del Estado de Conmoción Interior. Juicio de conexidad material general.

El primer paso metodológico del control de constitucionalidad está dirigido a verificar si existe una relación de conexidad material entre las causas que determinaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior mediante el Decreto 1837 de 2002 tal y como fueron tenidas por probadas por la Corporación en la Sentencia C-802 de 2002 al declarar su exequibilidad y las materia de las medidas adoptadas por el Decreto 2748 de 2002 en el presente caso.

En la sentencia C-802 de 2002, la Corte aceptó como causas que justificaban la declaratoria de la conmoción interior, las siguientes:

a) Ataques contra ciudadanos indefensos, violaciones a sus derechos humanos, violaciones a las reglas del Derecho Internacional Humanitario y comisión de delitos de lesa humanidad como las masacres, desapariciones, secuestros, desplazamientos forzados y destrucción de pueblos indefensos por parte de "bandas armadas" y "grupos criminales", organizados y financiados al amparo del lucro gigantesco que les proporciona su participación directa y creciente en los delitos de narcotráfico, el secuestro y la extorsión, fuentes principales de esta tragedia colectiva. El poder financiero de estos grupos y su conexión con grupos afines de otros países o regiones y su capacidad tecnológica creciente para el terror.

b) Actos de terrorismo que se han presentado durante las últimas semanas en diferentes lugares del país y ataques terroristas contra la población civil y otras autoridades nacionales y contra la infraestructura de servicios esenciales por parte de bandas armadas y grupos criminales.

c) Actos de coacción a mandatarios locales, seccionales y nacionales y a sus familias en todo el país por parte de grupos armados financiados principalmente mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión.

Al respecto la Corte constata que en el Decreto 1837 de 2002 se señaló como uno de los hechos que integran las causas de la grave perturbación, "el poder financiero de estos grupos y su conexión con grupos afines de otros países o regiones y su capacidad tecnológica creciente para el terror" (considerando 5). Además, en dicho decreto se motivó la declaración del estado de conmoción interior en una apreciación inicial de insuficiencia de las medidas ordinarias vigentes puesto que se expresó (ii) la necesidad de "establecer mecanismos jurídicos para operar eficazmente en contra de la delincuencia organizada facilitando la aprehensión, captura y retención de los eventuales implicados"(considerando 21); así como (iii) "asegurar que dichos mecanismos jurídicos contribuyan a la eficacia de la investigación y juzgamiento de conductas terroristas o de aquellas que resulten de la actividad criminal organizada"(considerando 21), y (iv) "restringir el acceso de las organizaciones delincuenciales a los activos y recursos financieros originados en cualquier actividad ilícita, sea cual fuere el mecanismo a través del cual se estén movilizando los recursos dentro del sistema económico" (considerando 23).

De lo anterior, se observa que tanto el Decreto 1837 de 2002 como el Decreto 2748 de 2002, señalan el poderío económico de las organizaciones criminales como uno de los factores que justifican la adopción de medidas excepcionales. Uno y otro decreto reconocen la necesidad de adoptar medidas para restringir el acceso de tales organizaciones criminales a los recursos financieros que les provee la actividad del hurto de hidrocarburos. Y, finalmente, ambos decretos resaltan la urgencia de adoptar mecanismos jurídicos que faciliten la aprehensión y detención de las personas implicadas en este tipo de conductas.

En consonancia con lo anterior, el contenido de las medidas adoptadas es tanto de naturaleza sustantiva -el decreto tipifica una forma particular de hurto agravado cometido sobre hidrocarburos y con el fin de financiar organizaciones criminales como de naturaleza procesal penal -el decreto establece reglas especiales para la detención preventiva, la detención domiciliaria y la libertad provisional para la conducta tipificada en él. Esta Corporación ya reconoció que existía una relación de conexidad material general entre las causas de perturbación que justificaron la declaratoria del estado de conmoción interior y las que justifican la adopción de medidas para combatir el hurto de hidrocarburos y su encubrimiento. En la sentencia C-939 de 2002, la Corte dijo lo siguiente al examinar la constitucionalidad del Decreto 1900 de 2002:

"13. En punto a la relación de conexidad general del decreto objeto de revisión y las causas que motivaron la declaración de estado de conmoción interior, la Corte estima que se encuentra probada. En el Decreto 1837 de 2002, el Gobierno hizo clara mención, y así lo encontró probada la Corte, a los ataques terroristas contra la infraestructura de servicios del país. El decreto objeto de revisión apunta a enfrentar tales modalidades de ataques, penalizando diversas conductas que suponen bien sea actos terroristas o actos derivados de actuaciones terroristas. Así mismo, existe relación entre este la obtención de recursos y, en general, el financiamiento de las actividades terroristas y los hechos punibles que se establecen en el decreto objeto de revisión. La Corte, en sentencia C-802 de 2002, indicó que existía una amenaza al orden público derivada de estas actividades."

Por lo tanto, existe una relación de conexidad material general entre el Decreto 2748 de 2002 y las causas que justificaron la expedición del Decreto 1837 de 2002.

Como la medida no versa sobre un derecho intangible, ni desconoce las prohibiciones constitucionales durante los estados de excepción ni parece prima facie contradecir un mandato constitucional específico, pasa la Corte a efectuar los juicios derivados de la Ley Estatutaria y a aplicarlos en el ámbito del poder punitivo del Estado, siguiendo para ello la doctrina sentada en la sentencia C-939 de 2002.

2.2.4. Las medidas adoptadas mediante el Decreto 2748 de 2002 y los juicios especiales estatutarios en relación con el ejercicio del poder punitivo del Estado durante un estado de conmoción interior.

Con la expedición del Decreto 2748 de 2002, el Gobierno Nacional restringió las posibilidades de obtener la libertad provisional para los delitos de hurto de hidrocarburos y de encubrimiento de dicha conducta, cuando fueran cometidas "con el fin de financiar organizaciones criminales."

Afirma la Fiscalía que este ingrediente modifica el tipo penal de hurto agravado cuando se comete sobre hidrocarburos y sus derivados y, por lo tanto, desconoce las limitaciones en materia punitiva que tiene el legislador excepcional. Adicionalmente, sostiene la Fiscalía que el decreto proferido no resulta compatible con la finalidad de luchar contra la delincuencia organizada, pues no tiene en cuenta la cuantía de lo hurtado como criterio para asegurar que se trate de la actuación de organizaciones criminales y no de criminalidad ocasional. Para la Fiscalía cuando lo hurtado tiene un valor inferior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales, no se trata de criminalidad organizada. Por esta razón solicita que se declare la inexecutable del decreto. Por su parte el Procurador General de la Nación, sostiene que no existe una relación directa y específica entre la adopción de medidas procesales especiales que establecen un tratamiento procesal más severo para el hurto de hidrocarburos y su encubrimiento y la protección de los bienes jurídicos de estabilidad institucional, la seguridad del estado y la convivencia ciudadana.

La Corte constata que en efecto el decreto creó un tipo penal nuevo. Se trataría de un tipo de hurto agravado con el fin de financiar organizaciones criminales. Este tipo tendría los siguientes ingredientes: 1) sanciona la conducta del que "se apodere de cosa mueble ajena" (hurto, artículo 239, Ley 599 de 2000); 2) cometida "sobre petróleo o sus derivados cuando se sustraigan de un oleoducto, gasoducto, poliducto o fuentes inmediatas de abastecimiento" (circunstancia de agravación punitiva, artículo 241, numeral 14, Ley 599 de 2000); y 3) realizada "con el fin de financiar organizaciones criminales" (ingrediente especial subjetivo, Decreto 2748 de 2002).

Puesto que el Decreto 2748 de 2002 es el resultado del ejercicio del poder punitivo del Gobierno Nacional durante el estado de conmoción interior, con el propósito de examinar si la introducción del ingrediente subjetivo "con el fin de financiar organizaciones criminales", asegura que las medidas previstas en el Decreto 2748 de 2002 estén directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, es preciso aplicar los criterios establecidos por esta Corporación en la sentencia C-939 de 2002. Según lo señalado por la Corte en dicha sentencia, y de conformidad con lo que establece el artículo 44 literal a) de la Ley 137 de 1994,⁴⁰ las medidas adoptadas en ejercicio del poder punitivo durante el estado de conmoción interior deben (i) tener una relación directa con las causas que originaron la declaratoria del estado de conmoción interior; (ii) estar dirigidas a conjurar peligros concretos; (iii) hacer una diferenciación suficiente del sujeto activo; entre otras. Pasa la Corte a aplicar estos criterios tanto al nuevo tipo penal como a las normas procesales contenidas en el Decreto 2748 de 2002.

2.2.4.1. Aplicación de los criterios señalados en la sentencia C-939 de 2002 al tipo penal de hurto de hidrocarburos y sus derivados creado por el Decreto 2748 de 2002

2.2.4.1.1. El contenido del Decreto 2748 de 2002 y su relación con las causas de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior. Juicio de relación directa para el ejercicio del poder punitivo

Tal como lo señaló esta Corte en la sentencia C-939 de 2002, la relación directa entre las causas de perturbación y las medidas que dicte el gobierno nacional durante la conmoción interior en ejercicio del poder punitivo (artículo 44 literal a), Ley 137 de 1993), exige la definición explícita de los bienes jurídicos tutelados por el decreto legislativo. En el caso del ejercicio del poder punitivo del gobierno nacional durante la conmoción interior tales bienes deben ser la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, como lo dice expresamente el artículo 213 de la Carta. Dijo entonces esta Corporación:

8.1 Principio de restricción material o la definición constitucional de los bienes jurídicos tutelados. Como se indicó anteriormente, el Gobierno encuentra una primera limitación en la definición del tipo penal, en lo que a los bienes jurídicos tutelados respecta. Estos, invariable-

⁴⁰ Ley 137 de 1994, Artículo 44. Poder punitivo. Durante el Estado de Conmoción Interior, mediante decreto legislativo, se podrán tipificar penalmente conductas, aumentar y reducir penas, así como modificar las disposiciones de procedimiento penal y de policía y autorizar el cambio de radicación de procesos. En ningún caso un decreto legislativo dictado con ocasión del Estado de Conmoción Interior, podrá modificar los procedimientos penales para suprimir la intervención del Ministerio Público en las actuaciones procedentes. Las medidas contempladas en el inciso primero sólo podrán dictarse siempre que: a) Se trate de hechos punibles que guarden relación directa con las causas que originaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior o pretendan impedir la extensión de sus efectos; (...) (subrayado fuera de texto).

mente habrán de ser la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

(...)

En el ámbito penal, ello implica que el poder punitivo del estado que puede desarrollar el gobierno, se limita a la tipificación de aquellas conductas o modificación de los tipos penales existentes, incluyendo expresamente como objeto de protección los citados bienes jurídicos. No podrá, por lo mismo, crear tipos o modificar los existentes, si no existe relación alguna entre el tipo penal y la protección de la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. (...).

En la norma bajo estudio, el gobierno nacional tipificó el delito de hurto de hidrocarburos y sus derivados, así como su encubrimiento. Sin embargo, no señaló cuáles eran los bienes jurídicos relacionados directamente con el contenido material del orden público durante la conmoción interior que serían tutelados con estos tipos penales. Si bien la sanción penal del hurto de hidrocarburos y del encubrimiento de tal conducta está dirigida, según el Código Penal vigente, a la protección del patrimonio económico y de la administración de justicia, ningún elemento del decreto permite establecer si las medidas adoptadas en él están dirigidas además a proteger la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. Nada en el decreto suple esta deficiencia. Es decir, en el decreto no se precisa cuál o cuáles de los tres bienes jurídicos enunciados, son los protegidos por el nuevo tipo penal creado. Por ello, el decreto no cumple con el requisito mencionado puesto que no indicó de manera expresa el bien jurídico tutelado.

2.2.4.1.2. La finalidad específica de las medidas adoptadas y la necesidad de conjurar peligros concretos

De conformidad con lo señalado en la sentencia C-939 de 2002, no obstante el amplio margen de configuración que tiene el gobierno nacional como legislador excepcional para tipificar conductas punibles que perturben el orden público, los tipos penales creados deben estar dirigidos a sancionar conductas de peligro concreto. En efecto, los tipos penales creados con ocasión de la conmoción interior no pueden estar dirigidos a enfrentar conductas que representen una simple amenaza o que tengan apenas una capacidad abstracta de afectar el orden público. Es necesario que el gobierno nacional precise la capacidad concreta de la conducta punible de que se trate para afectar "de manera inminente", como lo exige el artículo 213 de la Carta, la seguridad del Estado, la estabilidad institucional o la convivencia ciudadana, de tal forma que en cada caso ello le permita al juez penal determinar si la conducta prohibida por el tipo penal, efectiva y realmente ha generado un peligro próximo para los bienes jurídicos tutelados con la conmoción interior.

Dijo la Corte en la sentencia C-939 de 2002:

8.2 Principio de finalidad -competencia para conjurar peligros concretos-. Tal como se señaló antes, en la definición del tipo, el Gobierno está limitado a describir conductas que pongan en peligro directo el orden público. Esta restricción, entonces, no apunta a la delimitación de los bienes jurídicos tutelados, sino a los criterios que puede utilizar el Gobierno para describir la conducta turbadora del orden público. Como se explicará en lo que sigue, no son admisibles tipos penales descritos bajo la forma de amenaza o de capacidad abstracta de afectar el orden público, sino que se demanda una precisión sobre la capacidad concreta de alterar en forma grave el orden público.

(...)

El artículo 213 de la Carta dispone que la inminencia de la afectación de los bienes constitucionales de convivencia ciudadana, seguridad del Estado y estabilidad institucional es un requisito normativo para declarar el estado de conmoción interior. La Corte, tal como se precisó en sentencia C-802 de 2002, no considera que dicha inminencia se refiera a circunstancias temporales, como el carácter súbito de las amenazas a los bienes, sino, por el contrario, que se trata de un peligro real y concreto. Es decir, no es la posibilidad abstracta y teórica de la amenaza a los bienes jurídicos en cuestión, sino que se debe probar que existe una amenaza concreta a los mismos, identificándose así los posibles agresores y las conductas que implican la concreción del peligro.

En este orden de ideas, la Corte entiende que la inminencia del peligro se traduce en una restricción sobre las medidas que se estiman idóneas para enfrentar las causas del mismo: únicamente serán idóneas, en este contexto, aquellos tipos penales que enfrenten situaciones o peligros inminentes a los bienes jurídicos tutelados en la Constitución. La Carta manda al gobierno que prevenga los concretos peligros existentes a los que se enfrenta la tutela de los bienes jurídicos mencionados. Traducido a la dogmática penal, ello equivale a la exigencia de que los tipos penales, aunque se contemplen como pluriofensivos, deben contener elementos que permitan identificar conductas que, de forma inmediata y directa, ponen en peligro tales bienes jurídicos. Así, el gobierno, al crear tipos penales, debe identificar claramente la conducta que, de manera cierta, atenta contra los bienes jurídicos tutelados y que deben enfrentarse (motivación de la declaración de conmoción interior). Es decir, deben contemplar tipos penales de peligro concreto.

(...)

Con base en esta premisa, podemos obtener dos conclusiones:

i) En primer lugar, no puede proteger exclusivamente bienes de naturaleza individual, porque la propia Constitución señala que los actos que perturben el orden público deben tener la característica de afectar la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. En consecuencia, puede optar por la expedición de tipos que protejan básicamente el mantenimiento de la estabilidad institucional, la seguridad o la convivencia, o por proteger conjuntamente estos bienes, con bienes de naturaleza individual.

ii) En segundo lugar, que debe tratarse de un peligro próximo para la estabilidad institucional o la seguridad ciudadana, porque la Constitución misma cualificó el peligro, al señalar la procedencia de la medida ante la existencia de un peligro inminente para las instituciones señaladas en la Carta.

Debe tratarse de un peligro concreto, porque no basta con que el autor hubiere realizado una conducta de lesión para un bien jurídico (v.gr afectar la vida de una persona, o el daño a la infraestructura energética), sino que además, siempre se requiere la prueba de que ha surgido un peligro próximo para la estabilidad institucional que se trata de salvaguardar con la conmoción interior. No basta con que el legislador tipifique una situación de peligro para esos bienes, porque el juez debe verificar en el caso concreto, si las conductas están en relación directa con las causas y motivos que expresamente se señalaron en el decreto que declaró la conmoción. Decreto que señala un marco de limitación adicional al señalado en la Carta, en el bloque de constitucionalidad y en la ley estatutaria.

Dentro del margen de configuración que tiene el gobierno, éste puede emplear el medio que considere más adecuado para la tipificación de una conducta como de peligro concreto. En el decreto bajo estudio, el gobierno nacional introdujo un ingrediente especial subjetivo como

medio para precisar el peligro enfrentado por la norma: "con el fin de financiar organizaciones criminales." No obstante, la redacción de ese ingrediente no convierte el tipo penal en uno de peligro concreto.

Este ingrediente habla de organizaciones criminales en general, no de las organizaciones que específicamente, según el propio Gobierno, han generado la perturbación grave del orden público que justificó la declaratoria de la conmoción interior. Este ingrediente tampoco permite vincular la conducta punible sancionada con la finalidad específica de protección de la seguridad del Estado, de la estabilidad institucional o de la convivencia ciudadana. En el decreto no se describe de manera precisa y concreta el peligro próximo para estos bienes. Por lo anterior, los tipos penales tipificados por el decreto no cumplen con este requisito.

2.2.4.1.3. La diferenciación suficiente del sujeto activo

El ejercicio del poder punitivo durante el estado de conmoción interior exige que el gobierno nacional precise suficientemente los sujetos activos cuya conducta tiene la capacidad de amenazar la seguridad del Estado, la estabilidad institucional o la convivencia ciudadana (exigencia de una diferenciación suficiente). Dijo la Corte en la sentencia C-939 de 2002:

Este principio apunta a exigir al Estado que exprese claramente las razones por las cuales se estima que determinadas conductas, realizadas por ciertas personas, tienen capacidad de alterar el orden público y amenazar los bienes jurídicos tutelados durante el estado de conmoción interior. (...)"

(...)

El gobierno deberá restringir la definición del tipo penal a aquellas personas -aunque de manera abstracta- que generen la amenaza cierta y concreta a los bienes jurídicos tutelados, conforme al análisis y apreciación que el gobierno hizo de la situación fáctica al momento de declarar el estado de conmoción. Así, el gobierno deberá distinguir claramente entre conductas que fácticamente sean similares, pero no tienen capacidad de amenaza de los bienes jurídicos estabilidad institucional, seguridad del Estado o convivencia ciudadana. Únicamente puede perseguir aquellas que inequívocamente pongan en peligro los mencionados bienes jurídicos, sin incluir las conductas de personas que resulten inofensivas en la relación causal indicada.

En el caso bajo estudio, el gobierno nacional al tipificar el delito de hurto de hidrocarburos y su encubrimiento sólo introdujo un ingrediente especial subjetivo que no incide en la definición precisa de un sujeto activo determinado, cuya conducta inequívoca y claramente amenace de manera grave la seguridad del Estado, la estabilidad institucional o la convivencia ciudadana. La referencia general a los motivos que determinan la conducta del sujeto activo -"con el fin de financiar organizaciones criminales" no garantiza que la conducta tipificada sea realizada por personas que inequívoca y específicamente contribuyen a causar la perturbación del orden público. Por lo anterior, el tipo penal creado por el Decreto 2748 de 2002 no cumple con el requisito de diferenciación suficiente del sujeto activo.

Como el decreto, en cuanto creó un tipo penal, no reúne los tres requisitos mencionados, la Corte estima que ello es suficiente para declarar inconstitucional este aspecto de la medida exceptiva, sin necesidad de continuar aplicando los demás criterios establecidos en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y explicados por la Corte en la sentencia C-939 de 2002.

En conclusión, los tipos penales que consagra el Decreto 2748 de 2002 de hurto de hidrocarburos y el encubrimiento de éste, cuando son cometidos con el propósito de financiar organizaciones criminales, no respetan los criterios constitucionales y estatutarios analizados en la sentencia C-939 de 2002 y, por lo tanto, son inconstitucionales.

2.2.4.2. Aplicación de los criterios señalados en la sentencia C-939 de 2002 a las medidas procesales sobre detención preventiva, detención domiciliaria y libertad provisional contenidas en el Decreto 2748 de 2002

A las medidas procesales también le son aplicables los criterios anteriormente señalados, como se hará a continuación. Es necesario subrayar que el legislador excepcional puede expedir normas de carácter procesal siempre que respete tales criterios.

En ejercicio del margen de configuración que tiene el legislador excepcional, las medidas procesales pueden diseñarse de diferentes maneras. En el decreto juzgado se optó por vincular estrechamente tales medidas procesales a un nuevo tipo penal con un ingrediente especial subjetivo adicional, que, como se anotó, es insuficiente para que se considere respetado el juicio de finalidad en el ámbito del poder punitivo del legislador excepcional. Cuando la medida procesal exceptiva incide directamente sobre derechos fundamentales como la libertad personal, es necesario que dicha afectación esté (i) dirigida de manera específica a proteger los bienes jurídicos que justificaron la declaración de la conmoción interior, así como (ii) a evitar un atentado inminente contra tales bienes jurídicos, (iii) cometido por personas que integran las organizaciones que causaron la grave perturbación del orden público que llevó al Presidente de la República a invocar poderes excepcionales para restablecerlo. Además, estas medidas procesales deben respetar los otros juicios estatutarios especiales en el ámbito del poder punitivo, como el de proporcionalidad.

En lo que respecta al juicio de finalidad y a sus manifestaciones en materia penal excepcional, pasa la Corte a analizar los tres criterios mencionados, no sin antes reconocer la necesidad de la medida.

El poderío económico de las organizaciones criminales que han ocasionado la perturbación del orden público (FARC, ELN y AUC), proviene de distintas actividades criminales, incluido el hurto de hidrocarburos. Según las pruebas aportadas por el Gobierno Nacional, ese poderío económico permite que tales organizaciones adquieran armamento, explosivos, tecnología y recursos para garantizar su accionar permanente. El Gobierno Nacional también resaltó cómo las normas ordinarias facilitan que los miembros de esas organizaciones pueden continuar con actividades delictivas de las cuales derivan recursos importantes, debido a que no es posible ordenar su detención preventiva. Así, a pesar de ser capturados, investigados y procesados, estas personas pueden retornar fácilmente a su actividad criminal y continuar aportando recursos importantes para financiar a las organizaciones criminales mencionadas. La magnitud del impacto que tiene el llamado "cartel de la gasolina" ha sido demostrada.

El Gobierno Nacional expresó en los considerandos de los Decretos 1837 y 2748 la necesidad de adecuar la legislación procesal penal mientras dure la conmoción interior, para inmovilizar a los autores de los delitos de hurto de hidrocarburos y de encubrimiento de dicha conducta, cuando se realicen con el fin de financiar organizaciones criminales.

La insuficiencia de las normas ordinarias, al momento de la expedición del Decreto 2748, surge de lo siguiente: 1) ellas permiten que los sindicados por los delitos de hurto de hidrocarburos y encubrimiento de dicha conducta no estén sujetos a detención preventiva, porque la pena mínima prevista para estas conductas es inferior al límite de 4 años que exige el artículo 357 del Código de Procedimiento Penal para ordenarla;⁴¹ 2) los autores o partícipes de los delitos de hurto

⁴¹ Ley 599 de 2000, Artículos 241, numeral 14; 446 y 447, ya citados. Ver Informe No. DOJ-0600-780 de 6 de diciembre de 2002, suscrito por la Directora del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho y transcrito parcialmente en la sección III. 2. a) de esta sentencia, donde se transcribe un resumen de las estadísticas presentadas.

de hidrocarburos logran la extinción de la acción penal por pago de la indemnización de los perjuicios ocasionados.⁴² Es por ello, que el Gobierno señaló expresamente que era "indispensable inmovilizar materialmente a los autores del delito para evitar la continuación de su actividad delictual" y en consecuencia, ordenó la detención preventiva para estos delitos, prohibió la sustitución de esta medida por detención domiciliaria y restringió la procedencia de la libertad provisional.

Por eso, las medidas procesales no tienen una eficacia meramente simbólica. En el Decreto 2748 de 2002, el Gobierno Nacional estableció la medida de detención preventiva para conductas que según las normas ordinarias no ameritan su imposición. Dada la naturaleza de las medidas a las que se refiere el Decreto 2748 de 2002, la restricción de la libertad de personas implicadas en estas conductas punibles, opera de manera inmediata y, por lo tanto, produce los efectos buscados por el Gobierno Nacional: inmovilizar materialmente a los autores de tales conductas e impedir que tales sujetos continúen delinquirando.

Sin embargo, la insuficiencia de la legislación ordinaria no justifica, por sí sola, cualquier medida concebida de cualquier manera y diseñada de cualquier forma para que supla dicha insuficiencia. Las medidas de orden procesal también deben respetar el principio de finalidad consagrado en la Constitución y desarrollado por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, como se advirtió anteriormente. En este caso, por la manera como fueron diseñadas, tales medidas no pasan el juicio de finalidad con sus especiales manifestaciones en el ámbito del poder punitivo del Estado.

2.2.4.2.1. Las medidas procesales creadas por el Decreto 2748 de 2002 y las causas de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior. Juicio de relación directa para el ejercicio del poder punitivo.

Al igual que en el caso de las medidas de carácter sustantivo creadas en ejercicio del poder punitivo, las normas especiales de procedimiento penal creadas por el Decreto 2748 de 2002, deben estar explícitamente dirigidas a tutelar la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

En la norma bajo estudio, el gobierno nacional reguló las condiciones de la detención preventiva y de la libertad provisional para los delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados y el encubrimiento de tal conducta, creados por el Decreto 2748 de 2002. No obstante, no señaló expresamente la forma como estas medidas garantizaban la protección de la estabilidad institucional, de la seguridad del Estado o de la convivencia ciudadana. Ningún elemento del decreto, dada la inconstitucionalidad del nuevo tipo penal creado por el decreto, permite suplir esta deficiencia. Por lo tanto, las normas procesales reguladas por el Decreto 2748 de 2002 tampoco cumplen con este requisito.

2.2.4.2.2. La finalidad específica de las medidas adoptadas y la necesidad de conjurar peligros inminentes a los bienes mencionados

En el decreto bajo estudio, la introducción del ingrediente especial subjetivo no permite precisar el peligro inminente para la seguridad del Estado, la estabilidad institucional o de la convivencia ciudadana que se pretende conjurar con el establecimiento de la obligatoriedad de la detención preventiva, la prohibición de la detención domiciliaria o de condiciones más estrictas para el otorgamiento de la libertad provisional en los casos de hurto de hidrocarburos o su encubrimiento. La referencia general a la financiación de organizaciones criminales no permite establecer de manera real, concreta y efectiva por qué el privar de la libertad a unas personas hace posible enfrentar un peligro próximo para estos bienes. La introducción del ingrediente especial subjetivo tampoco logra vincular la medida con las organizaciones que, a juicio del propio

⁴² Cfr. Informe DIJ-GJE-0525 de 9 de diciembre de 2002, ya citado.

Gobierno, han generado la perturbación grave del orden público que justificó la declaratoria de la conmoción interior (FARC, AUC o ELN). Por lo anterior, las medidas procesales adoptadas en el decreto no cumplen con el requisito de estar dirigidas a conjurar un peligro inminente para los bienes jurídicos que justifican la declaratoria del estado de conmoción interior.

2.2.4.2.3. La diferenciación suficiente del sujeto activo

Tal como se señaló en la sección 2.2.4.1.3. el ejercicio del poder punitivo durante el estado de conmoción interior exige que el gobierno nacional precise suficientemente los sujetos activos cuya conducta tiene la capacidad de amenazar la seguridad del Estado, la estabilidad institucional o la convivencia ciudadana.

En el caso de las normas procesales contenidas en el Decreto 2758 de 2002, la introducción del ingrediente especial subjetivo no permite precisar el sujeto activo determinado cuya conducta inequívoca y claramente amenace de manera grave la seguridad del Estado, la estabilidad institucional o la convivencia ciudadana, cuya privación de la libertad sea necesaria para proteger tales bienes jurídicos.

La referencia general a los motivos que determinan la conducta del sujeto activo -"con el fin de financiar organizaciones criminales" cubija a un grupo amplio de sujetos cuya conducta no necesariamente causa la perturbación del orden público. Para que el principio fuera respetado, dada la amplitud del ingrediente especial subjetivo mencionado que cubija organizaciones adicionales a las que motivaron la declaratoria, era necesario que la norma exigiera elementos probatorios suficientes que mostraran la relación directa entre los sujetos implicados en el hurto de hidrocarburos y las graves causas de perturbación del orden público. De lo contrario, personas ajenas a las organizaciones que causan la perturbación del orden público o que contribuyan a su financiamiento, serían detenidas preventivamente al amparo de un decreto excepcional que en ningún caso estaba ni podía estar dirigido a ellas. Sin embargo, tal exigencia probatoria no se hizo expresamente en el Decreto 2748 de 2002, ni existe ningún elemento en el mismo decreto que permita suplir tal deficiencia. Por lo tanto, las normas procesales contenidas en el decreto bajo estudio no cumplen con este requisito y son, en consecuencia, inconstitucionales.

Además de las razones anteriores, el Decreto 2748 de 2002 resulta inconstitucional por una segunda razón. Durante la vigencia del Decreto 2748 de 2002, el legislador ordinario expidió la Ley 782 de 2002, que tipifica el delito de hurto de hidrocarburos y sus derivados con una pena superior a la prevista en la Ley 599 de 2000, lo cual permite la imposición de la detención preventiva para esta conducta y tiene efectos similares a los buscados con el Decreto 2748 de 2002. Por ello, prima facie, ha desaparecido la necesidad jurídica de la expedición del decreto excepcional juzgado. La Corte pasa a analizar este punto.

3. La expedición de la Ley 782 de 2002 y sus efectos respecto de la constitucionalidad del Decreto 2748 de 2002. El juicio de necesidad jurídica.

El control de constitucionalidad de los decretos legislativos dictados al amparo de los estados de excepción es un control dinámico. Por ello, el examen de la necesidad jurídica de un decreto legislativo se realiza en dos momentos: 1) al momento en que se dictó el decreto legislativo, para determinar si la apreciación efectuada por el gobierno nacional sobre la necesidad tanto fáctica como jurídica de la medida se ajusta a los criterios constitucionales y estatutarios; y 2) al momento de realizar el juicio de constitucionalidad,⁴³ donde se examina si subsiste la necesidad jurídica que justificó originalmente la medida.

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-063 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández.

El Gobierno Nacional expresó en los considerandos de los Decretos 1837 y 2748 la necesidad de adecuar la legislación procesal penal mientras dure la conmoción interior, para facilitar el juzgamiento de los responsables de los delitos de hurto de hidrocarburos y de encubrimiento de dicha conducta, cuando se realicen con el fin de financiar organizaciones criminales.

De las pruebas aportadas al presente proceso surge lo siguiente: 1) que las FARC, las AUC y el ELN, utilizan el hurto de hidrocarburos como fuente de financiación para la adquisición de armamento, explosivos y equipos de telecomunicaciones;⁴⁴ 2) que un porcentaje importante de las personas capturadas por los delitos de hurto de hidrocarburos y encubrimiento de tal conducta recobran su libertad porque al resolver la situación jurídica del implicado no se ordena la detención preventiva;⁴⁵ y 3) por tratarse de un delito contra el patrimonio económico, la mayor parte de los detenidos por hurto de hidrocarburos obtiene la libertad provisional por indemnización integral,⁴⁶ lo cual permite que continúen con su actividad criminal. Por ello, al momento de dictar el Decreto 2748 de 2002 existía una necesidad fáctica que justificaba la adopción de medidas que limiten la posibilidad de obtención de la libertad provisional y, que por lo tanto, dificultaban la posibilidad de obtener recursos para la financiación de estas organizaciones criminales.

Según el Decreto 2748 de 2002, las medidas adoptadas por el Gobierno eran necesarias para corregir la insuficiencia de las normas ordinarias para impedir que los miembros de las organizaciones criminales que participaban en estas conductas, continuaran delinquirando y para que las organizaciones criminales obtuvieran recursos provenientes de estas conductas punibles. Esta insuficiencia surgía de los siguientes hechos probados en el presente proceso: 1) las normas ordinarias vigentes al momento de dictar el Decreto 2748 de 2002 permitían que los sindicados por los delitos de hurto de hidrocarburos y por encubrimiento de dicha conducta no estuvieran sujetos a detención preventiva, porque la pena mínima prevista para estas conductas era inferior al límite de 4 años que exige el artículo 357 del Código de Procedimiento Penal para ordenarla;⁴⁷ 2) la mayor parte de los aprehendidos como autores o partícipes de los delitos de hurto de hidrocarburos lograban la extinción de la acción penal por pago de la indemnización de los perjuicios ocasionados;⁴⁸ y 3) las normas ordinarias vigentes al momento de dictar el

⁴⁴ Cfr. Informe presentado por la Subdirección de Investigaciones Especiales del Departamento Administrativo de Seguridad DAS sobre la participación de los grupos subversivos y paramilitares en la comisión de delitos relativos a hidrocarburos, parcialmente transcrito en la sección III. 1. e., de esta sentencia. Ver también intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho, transcrito en la sección IV de esta sentencia.

⁴⁵ Cfr. Informe DIJ-GJE-0525 de 9 de diciembre de 2002, suscrito por el Coordinador del Grupo de Asuntos Judiciales y Extrajudiciales de la Dirección Jurídica de Ecopetrol, mediante el cual se presentan estadísticas sobre liberación de personas sindicadas por los delitos de hurto de hidrocarburos y sus derivados y por encubrimiento de la mencionada conducta, en los eventos en que la autoridad judicial no resuelve su situación jurídica, no ordena la detención preventiva o sustituye la medida de detención preventiva por detención domiciliaria, parcialmente transcrito en la sección III. 2., j), de esta sentencia.

⁴⁶ Cfr. Informe estadístico presentado por la Fiscalía General de la Nación, Folio 58.

⁴⁷ Ley 599 de 2000, Artículos 241, numeral 14; 446 y 447, ya citados. Ver Informe No. DOJ-0600-780 de 6 de diciembre de 2002, suscrito por la Directora del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho y transcrito parcialmente en la sección III. 2. a) de esta sentencia, donde se transcribe un resumen de las estadísticas presentadas.

⁴⁸ Cfr. Informe DIJ-GJE-0525 de 9 de diciembre de 2002, ya citado.

⁴⁹ Ley 600 de 2000, Artículo 357. Ver Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho, transcrita parcialmente en la sección IV de esta sentencia.

decreto bajo estudio no permitían al Estado mantener bajo su custodia a los infractores de estos ilícitos, pues al resolver la situación jurídica de los implicados no era posible ordenar su detención en establecimientos carcelarios.⁴⁹ Es por ello, que el Gobierno señaló expresamente que era "indispensable inmovilizar materialmente a los autores del delito para evitar la continuación de su actividad delictual" y en consecuencia, ordenó la detención preventiva para estos delitos, prohibió la sustitución de esta medida por detención domiciliaria y restringió la procedencia de la libertad provisional.

Aun cuando al expedirse el Decreto 2748 de 2002 es posible que hubiera podido ser necesario dictar normas procesales especiales que permitieran detener preventivamente a personas vinculadas al hurto de hidrocarburos y su encubrimiento cuando este hubiera sido cometido con el fin de financiar organizaciones criminales, la expedición de la Ley 782 de 2002 establece un nuevo contexto jurídico respecto del cual es necesario examinar si subsiste la necesidad jurídica de la norma excepcional.

La Ley 782 de 2002 tipificó el delito del hurto de hidrocarburos en los siguientes términos:

Ley 782 de 2002
(diciembre 23)

por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones.

(...)

Artículo 44. El artículo 96 de la Ley 418 de 1997, "50 prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 quedará así:

Artículo 96. El que se apodere de hidrocarburos o sus derivados, cuando sean transportados a través de un oleoducto, gasoducto, naftaducto o poliducto, o se encuentren almacenados en fuentes inmediatas de abastecimiento o plantas de bombeo, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y multa de mil (1.000) a ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. La pena será de prisión de dos (2) a seis (6) años y multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando el valor del hidrocarburo o sus derivados, objeto de apoderamiento, no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por servidor público.

La competencia del presente delito corresponde a los Jueces de Circuito Especializados.

La expedición de esta norma ordinaria, cuyos efectos son similares a los buscados con el decreto legislativo bajo estudio, plantea los siguientes interrogantes:

1) ¿Puede el Congreso de la República, durante la conmoción interior, crear instrumentos ordinarios para mantener y restablecer el orden público?

2) Cuando el Congreso expide normas durante la conmoción interior que versan sobre la misma materia de los decretos legislativos dictados para conjurar la perturbación del orden público, ¿las normas expedidas por el Congreso nacen suspendidas?

En primer lugar, subraya la Corte que por disposición expresa de la Constitución, durante la vigencia de un estado de conmoción interior, el Congreso de la República se reúne "con la

⁵⁰ Ley 418 de 1997, Artículo 96. 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 gasoducto o de sus fuentes inmediatas de abastecimiento, siempre que la cuantía exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes del momento de comisión del hecho.

plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales" (Artículo 213, CP). De tal manera que el Congreso puede legislar sobre temas relativos a la grave perturbación, y crear instrumentos ordinarios para mantener y restablecer el orden público.

En segundo lugar, recuerda la Corte que la disposición estatutaria que autorizaba que el Congreso de la República derogara o modificara decretos legislativos dictados al amparo de la conmoción interior fue declarada inexecutable por esta Corporación en la sentencia C-179 de 1994. En efecto, el artículo 43 de la Ley 137 de 1994, establecía lo siguiente:

Artículo 43. Derogatoria o reforma de medidas. El Congreso, mediante el voto favorable de la mitad más uno de los asistentes, podrá reformar o derogar, en cualquier tiempo, los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante el Estado de Conmoción Interior.

La Corte consideró que dicha disposición era inexecutable por las siguientes razones:

Este mandato legal será declarado inexecutable por infringir el artículo 213 de la Constitución, pues los decretos legislativos que expide el Presidente de la República durante el estado de conmoción interior, son eminentemente transitorios, es decir, que su vigencia está limitada al periodo de alteración del orden público, y desaparecen ipso facto cuando se declare restablecido éste, por tanto mal puede asignarse al Congreso de la República la facultad de reformarlos o derogarlos.

Ahora bien: que el Congreso de la República durante el estado de conmoción interna conserve la plenitud de sus facultades constitucionales y legales, esto es, las legislativas, y las judiciales y administrativas que eventualmente le incumben, no es argumento suficiente para sostener que esté autorizado para reformar o derogar las normas que expida el Presidente de la República con el fin de conjurar las causas que dieron origen a la implantación de ese periodo excepcional, pues si se hace una interpretación armónica entre la naturaleza del estado de conmoción interior, las facultades del Congreso y las atribuciones del Presidente de la República en materia de orden público, se llega a la conclusión de que el Constituyente, para evitar una pugna de poderes entre el ejecutivo y el Congreso, y teniendo en cuenta que corresponde al jefe del Ejecutivo conservar el orden público en todo el territorio nacional y restablecerlo en donde fuere turbado, es él quien debe tener las facultades precisas y adecuadas para lograr dicho objetivo.

En síntesis: no se niega que también al Congreso incumbe el orden público y pueda tomar medidas dirigidas a su preservación o restablecimiento, pero siempre que éstas no pugnen con las que el Presidente ha juzgado adecuadas para ese mismo propósito.

Por otra parte es facultad exclusiva del Gobierno modificar o derogar la normatividad expedida durante el estado de conmoción interior, función que el Congreso no le puede quitar, por ser aquél el responsable constitucional del mantenimiento del orden.

Situación diferente se presenta en caso de guerra exterior o de emergencia económica, social o ecológica, eventos en los que la Constitución sí autoriza al Congreso de la República, para modificar o derogar las normas contenidas en los decretos legislativos expedidos durante su vigencia.

Es entonces inexecutable el artículo 43 del proyecto de ley estatutaria y así se declarará.

Por lo tanto, de conformidad con este fallo que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, el Congreso no puede derogar ni modificar un decreto legislativo mediante una norma ordinaria. No le corresponde a la Corte apartarse de la cosa juzgada que existe sobre esta materia.

No obstante, una cosa es derogar o modificar un decreto legislativo y dejar al Presidente sin instrumentos para el control del orden público, y otra es, sin derogar ni modificar el decreto legislativo, dotar al Estado de instrumentos ordinarios más severos. Al Congreso no le está vedado hacer esto último, puesto que conserva la plenitud de sus funciones constitucionales. Sin embargo, cuando el Congreso de la República crea un nuevo instrumento ordinario para el mantenimiento del orden público es indispensable hacer un juicio de necesidad jurídica para

determinar si en el nuevo contexto, las normas excepcionales dictadas al amparo de la conmoción interior se justifican. Así se hará posteriormente.

En cuanto a la vigencia de las normas ordinarias expedidas por el Congreso coetáneamente con la conmoción interior, éstas no nacen suspendidas. Según el artículo 213 de la Carta, el Congreso de la República, como ya se subrayó, se reúne "con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales" (Artículo 213, CP) durante la vigencia de un estado de conmoción interior.

El texto constitucional de 1886⁵¹ no hacía ninguna referencia al funcionamiento del Congreso durante los estados de excepción. Luego, en la reforma constitucional de 1910⁵², el Gobierno debía convocar al Congreso una vez fuera restablecido el orden público. En 1936, el constituyente estableció procedimientos diferentes para la guerra exterior y para la conmoción interior. En caso de guerra exterior, el Congreso era convocado por el Gobierno en el decreto en que declarara turbado el orden público.⁵³ En el evento de la conmoción interior, el gobierno lo convocaba pero una vez el estado de sitio fuera levantado. La codificación de 1945 mantuvo este mismo esquema⁵⁴. Como consecuencia de este régimen, el Gobierno interpretó que permitir que el Congreso sesionara era incompatible con el estado de sitio y, ordenó cerrar el Congreso en 1938 y en 1949.

Ante estos hechos el constituyente en 1960⁵⁵ dispuso expresamente que el Congreso debía sesionar de manera permanente durante el estado de sitio y determinar, por mayoría absoluta de una y otra Cámara, si las medidas adoptadas por el gobierno debían ser objeto de control constitucional por la Corte Suprema de Justicia, que habría de fallar en seis días. En 1968, el constituyente estableció expresa y específicamente la compatibilidad de las sesiones del Congreso con el estado de sitio, pero sin definir si éste tenía o no la plenitud de sus funciones.⁵⁶

⁵¹ El texto del artículo 121 de la *Constitución Nacional de Colombia de 1886* decía lo siguiente: «Artículo 121.- En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que le confieran las leyes y, en su defecto, de las que le da el Derecho de gentes para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el Presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los Ministros. El Gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias.»

⁵² El texto del artículo 33 del *Acto Legislativo de 1910*, decía lo siguiente. «Artículo 33. En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones. Los decretos que dentro de estos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los Ministros. El Gobierno no puede derogar leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio. El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o se haya reprimido el alzamiento; y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado. Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior; y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades concedidas en el presente artículo. Restablecido el orden público, el Gobierno convocará al Congreso y le pasará un exposición motivada de sus providencias. En el caso de guerra exterior el Gobierno convocará el Congreso en el decreto en que declare turbado el orden público y en estado de sitio la República para que se reúna dentro de los sesenta días siguientes, y si no lo convocare, podrá el Congreso reunirse por derecho propio. (subrayado fuera de texto)

A pesar de algunas controversias en torno al efecto jurídico de las normas ordinarias respecto de los decretos dictados al amparo del estado de sitio, cabe resaltar que la Corte Suprema de Justicia en algunos casos aceptó que una norma excepcional fuera modificada o derogada por una disposición de carácter ordinario con vocación de permanencia.⁵⁷

En 1991, el constituyente superó completa y claramente ese debate al precisar que existe una compatibilidad tanto orgánica -el Congreso puede sesionar normalmente durante la conmoción interior, como funcional -se reúne con la plenitud de sus funciones constitucionales y legales entre el Congreso de la República y el estado de excepción. Es más, prohibió la interrupción del "normal funcionamiento de las ramas del poder público" y "de los órganos del Estado."

En conclusión, en ningún caso puede sostenerse que las leyes que expida el Congreso durante la conmoción interior en materia de orden público nacen suspendidas cuando toquen una materia ya regulada por un decreto excepcional.

Como el Congreso se reúne con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, corresponde entonces a éste definir el momento en que entran a regir las normas que dicte. En el caso bajo estudio, el Congreso hubiera podido diferir la entrada en vigor del artículo 44 de la Ley 782 de 2002 hasta el momento del levantamiento del estado de conmoción interior, pero dispuso que la ley tuviera una vigencia inmediata y por cuatro (4) años a partir de la fecha de su promulgación (23 de diciembre de 2002). No obstante, el Congreso no derogó el Decreto 2748

⁵³ **Codificación de 1936, Artículo 117.-** En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones. Los decretos que dentro de estos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los Ministros. El Gobierno no puede derogar leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio. El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o se haya reprimido el alzamiento; y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado. Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior; y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades concedidas en el presente artículo. Restablecido el orden público, el Gobierno convocará al Congreso y le pasará un exposición motivada de sus providencias. En el caso de guerra exterior el Gobierno convocará el Congreso en el decreto en que declare turbado el orden público y en estado de sitio la República para que se reúna dentro de los sesenta días siguientes, y si no lo convocare, podrá el Congreso reunirse por derecho propio. **Artículo 118.-** En los casos de que tratan el artículo 28 de la Constitución y el 33 del Acto Legislativo No. 3 de 1910, el Gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado para dictar las providencias de que tratan dichos artículos.

⁵⁴ **Codificación de 1945, Artículo 121.-** En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones. Los decretos que dentro de estos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los Ministros. El Gobierno no puede derogar leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio. El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o se haya reprimido el alzamiento; y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado. Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior; y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades concedidas en el presente artículo. Restablecido el orden público, el Gobierno convocará al Congreso y le pasará un exposición motivada de sus providencias. En el caso de guerra exterior el Gobierno convocará el Congreso en el decreto en que declare turbado el orden

de 2002. Por lo tanto, subsisten dos regímenes, uno excepcional y otro general, relativos al hurto de hidrocarburos y sus derivados, así como a su encubrimiento.

Dado que la nueva norma ordinaria aumentó las penas para el hurto de hidrocarburos según la cuantía de lo hurtado, ésta permite asegurar al procesado mediante la aplicación del régimen ordinario de detención preventiva, sin importar la finalidad del hurto. En efecto, cuando la cuantía de lo hurtado supera los diez salarios mínimos legales mensuales, el artículo 44 de la Ley 782 de 2002 prevé una pena mínima de prisión de seis años, que supera el requisito de prisión no inferior a 4 años que exige el artículo 357 del Código de Procedimiento Penal, Ley 600 de 2000, para la imposición de la detención preventiva. Esta pena mínima, además, impide que el procesado goce del beneficio de detención domiciliaria que regula el artículo 38 del Código Penal, Ley 599 de 2000. Finalmente, la pena mínima de prisión de seis años supera el límite de 3 años que establecen los artículos 63 y 64 del Código Penal para el otorgamiento de los beneficios de ejecución condicional de la pena y de libertad provisional, respectivamente. Además, la aplicación de estas tres instituciones dentro del nuevo régimen general no está supeditada a la demostración de la existencia de un ingrediente especial subjetivo, lo cual permite que aun quienes no hayan realizado la conducta con el fin de financiar organizaciones criminales sean sujetos de la detención preventiva y de las demás limitaciones a la libertad mencionadas. De tal manera que

público y en estado de sitio la República para que se reúna dentro de los sesenta días siguientes, y si no lo convocare, podrá el Congreso reunirse por derecho propio. Artículo 122.- En los casos de que tratan el artículo 28 de la Constitución y el 33 del Acto Legislativo No. 3 de 1910, el Gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado para dictar las providencias de que tratan dichos artículos. (subrayado fuera de texto)

⁵⁵ **Acto Legislativo No. 1 de 1960, Artículo 1.-** El Presidente de la República no podrá ejercer las facultades de que trata el artículo 121 sino previa convocación del Congreso en el mismo decreto en que declare turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, ya sea por causa de guerra exterior o de conmoción interna. Esta convocación se hará para dentro de los diez días siguientes a la expedición de tal decreto. Si el presidente no lo convocare, el Congreso se reunirá por derecho propio. En todo caso permanecerá reunido mientras dure el estado de sitio. El Congreso, por medio de proposición aprobada por mayoría absoluta de una y otra Cámara, podrá decidir que cualquiera de los decretos que dicte el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias del estado de sitio, pase a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su constitucionalidad. La Corte fallará dentro del término de seis días, y si así no lo hiciere, el decreto quedará suspendido. La demora de los Magistrados en pronunciar el fallo es causal de mala conducta. (subrayado fuera de texto) (Este acto legislativo fue derogado por el Acto Legislativo No. 1 de 1968).

⁵⁶ **Acto Legislativo No. 1 de 1968, Artículo 42.** El artículo 121 de la Constitución Nacional quedará así: Artículo 121.- En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones. Los decretos que dentro de estos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los Ministros. El Gobierno no puede derogar leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio. La existencia del estado de sitio en ningún caso impide el funcionamiento normal del Congreso. Por consiguiente, éste se reunirá por derecho propio durante las sesiones ordinarias y en extraordinarias cuando el Gobierno lo convoque. Si al declararse la turbación del orden público y el estado de sitio, estuviere reunido el Congreso, el Presidente le pasará inmediatamente una exposición motivada de las razones que determinaron la declaración. Si no estuviere reunido, la exposición le será presentada el primer día de las sesiones ordinarias o extraordinarias inmediatamente posteriores a la declaración. En el caso de guerra exterior el Gobierno convocará el Congreso en el decreto en que declare turbado el orden público y en estado de sitio la República para que se reúna dentro de

el nuevo régimen general es más severo que el excepcional. Por estas razones, ha desaparecido la necesidad jurídica del Decreto 2748 de 2002.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el Decreto 2748 de 2002, "por el cual se expiden normas en materia procesal penal."

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA, Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA, Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL, Magistrado

(con aclaración de voto)

MARCO GERARDO MONROY CABRA, Magistrado

(con aclaración de voto)

ÁLVARO TAFUR GALVIS, Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ, Secretaria General

los diez días siguientes, y si no lo convocare, podrá el Congreso reunirse por derecho propio. El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminado la conmoción interior y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado. Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior; y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades concedidas en el presente artículo. Parágrafo.- El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario. (subrayado fuera de texto)

⁵⁷ Ver entre otras las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de 19 de enero de 1978, MP: Hernando Tapias Rocha, y del 6 de diciembre de 1979, MP: Gonzalo Vargas Rubiano. En la sentencia de 6 de diciembre de 1979, la Corte estimó que un decreto dictado en ejercicio de las facultades conferidas por una ley habilitante podía derogar o modificar las normas expedidas por un decreto legislativo de estado de sitio. La materia regulada aludía al estatuto docente.

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C 149/03

1. En la presente oportunidad, si bien la mayoría estimó que el contenido normativo del Decreto 2748 de 2002 era diferente tanto en materia sustantiva como procesal al del Decreto 1900 de 2002, y que sobre las normas procesales de este último, particularmente de su artículo 90, no había habido un juicio material individualizado de constitucionalidad, por lo cual no se presentaba el fenómeno de la cosa juzgada, al avocar el examen de constitucionalidad del nuevo Decreto utilizó, entre otros, los mismos criterios sentados en la Sentencia C 939 de 2002, con base en los cuales se produjo la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto 1900 de 2002.

Dichos criterios utilizados por la Corte en la aludida Sentencia indican que las medidas adoptadas por el Ejecutivo en ejercicio del poder punitivo durante los estados de excepción deben, entre otros requisitos, (i) tener una relación directa con las causas que originaron la declaratoria del estado de conmoción interior; (ii) estar dirigidas a conjurar peligros concretos; y, (iii) hacer una diferenciación suficiente del sujeto activo.

Al estudiar el Decreto 2748 de 2002 a la luz de los anteriores criterios, la mayoría halló que el Gobierno Nacional había tipificado el delito de hurto de hidrocarburos y sus derivados, así como su encubrimiento, pero que no había señalado “*cuales eran los bienes jurídicos relacionados directamente con el contenido material del orden público durante la conmoción interior que serían tutelados*”, por lo cual no era posible establecer si las medidas adoptadas estaban dirigidas a proteger la estabilidad institucional y la seguridad del Estado. Adicionalmente, los tipos penales citados no estaban dirigidos “*a sancionar conductas de peligro concreto*”, ni se había precisado suficientemente quiénes eran los sujetos activos cuya conducta tenía la capacidad de amenazar la seguridad del Estado. Por estas razones, entre otras, concluyó que los tipos penales que consagraba el Decreto 2748 de 2002 no respetaban los criterios analizados en la Sentencia C 939 de 2002.

Teniendo en cuenta que a juicio de los suscritos salvamento de voto a la Sentencia C 939 de 2002, los criterios de examen de constitucionalidad utilizados en esa providencia no emanan de la Carta Política ni de la Ley 137 de 1994, se ven precisados a aclarar el voto respecto de la utilización de los mismos para llegar a la decisión adoptada. En efecto, en el referido salvamento dijeron:

“La sentencia (de la cual nos apartarnos afirma que para la definición del tipo penal, el Ejecutivo se encuentra sujeto a la siguiente categoría de límites:

“(i) sólo es posible sancionar comportamientos que atenten contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, lo que corresponde al principio de restricción material, (ii) al describir el comportamiento, debe tratarse de conductas que pongan en peligro directo el orden público, lo que recoge el principio de finalidad; y, (iii) el destinatario de la norma, la conducta y el objeto de la misma, deben estar en relación directa con las causas y motivos que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior, lo cual

constituye un desarrollo del principio de necesidad y surge de] respeto por la razonabilidad y la proporcionalidad estricta”.¹

“Más adelante, el fallo profundiza en el alcance de cada una de estas restricciones. En esta parte, respecto del límite impuesto por el principio de finalidad, según el cual en la definición del tipo el Gobierno está limitado a describir conductas que pongan en peligro el orden público, la Sentencia advierte que *“no son admisibles tipos penales descritos bajo la amenaza o de capacidad abstracta de afectar el orden público, sitio que se demanda una precisión sobre la capacidad concreta de alterar en forma grave el orden público.”*² En tal virtud, los delitos que describa el Ejecutivo deben ser *“tipos penales, aunque se contemplen como pluriofensivos (que) deben contener elementos que permitan identificar conductas que, de forma inmediata y directa, ponen en peligro tales bienes jurídicos”* (convivencia ciudadana, seguridad del Estado y estabilidad, institucional) ... *“Es decir, deben contemplar tipos penales de peligro concreto”*³ Estos tipos, según lo define la misma Sentencia, son aquellos en los cuales *‘no basta con la realización de la conducta prohibida por el ordenamiento, sino que se requiere fundamentalmente la presencia de un elemento adicional: que en el caso concreto, el juez determine si esa situación peligrosa prohibida por el tipo penal, efectiva y realmente ha generado un peligro próximo para el bien jurídico’*⁴.

“Profundizando en la categoría de límites que se imponen al Ejecutivo a la hora de definir tipos penales, la Sentencia continúa indicando que dichos tipos *“no pueden proteger exclusivamente bienes de naturaleza individual. Al respecto el mismo fallo cita como ejemplos de tales bienes de naturaleza individual”* la vida, la integridad personal o el patrimonio económico.

“En cuanto a la anterior categoría de límites señalados en la Sentencia en relación con la facultad ejecutiva de tipificar conductas punibles, algunos de ellos no podían ser expresados a manera de teoría general como lo hace el fallo, pues no se derivaban directamente de la Constitución o de la Ley estatutaria. En este punto los suscritos magistrados disidentes son enfáticos en señalar que el desarrollo de las normas constitucionales y estatutarias lo corresponde hacerlo a esta Corporación, quien no puede derivar de ellas subnormas por vía jurisprudencial.

“El desarrollo del artículo 213 de la Constitución Política referente al Estado de Conmoción Interior, en el tema concreto de las atribuciones ejecutivas en materia penal, fue hecha por el Congreso Nacional en el artículo 44 de la Ley Estatutaria 137 de 1994. Aquí se le reconocen al Gobierno atribuciones para *“tipificar penalmente conductas, aumentar y reducir penas, así como modificar las disposiciones de procedimiento penal y de policía y autorizar el cambio de radicación de procesos.”* Los límites a estas Facultades son igualmente señalados en forma expresa por la misma disposición de la siguiente manera:

“Las medidas contempladas en el inciso primero sólo podrán dictarse siempre que:

a) Se trate de hechos punibles que guarden relación directa con las causas que originaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior o pretendan impedir la extensión de sus efectos;

b) Se respete lo dispuesto en materia de juzgamientos por los tratados internacionales ratificados por Colombia;

c) Se garanticen los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política, así como la vigencia del artículo 228 de la Carta;

¹ Fundamento jurídico N° 8.

² Fundamento jurídico N° 8.2

³ Ibidem

⁴ Ibidem

d) *De acuerdo con la Constitución, no se supriman, ni modifiquen los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.*

El Gobierno no podrá tipificar como delito los actos legítimos de protesta social.”

“Algunos de los límites señalados en la Sentencia de la cual nos apartamos no están contemplados en la disposición antes transcrita. De manera particular, la norma estatutaria no indica que los tipos penales tengan que ser de peligro *concreto*, ni tampoco que mediante ellos no se pueda proteger exclusivamente *bienes Jurídicos de naturaleza individual*, como por ejemplo la vida.

“Tampoco el límite supuestamente derivado del principio de finalidad según el cual el destinatario de la norma que describe tipos penales debe estar en relación directa con las causas o motivos que dieron lugar a la declaración de conmoción interior proviene del texto constitucional ni del estatutario, y en el presente caso tampoco puede extraerse de la motivación del Decreto 1837 de 2002. En efecto, según el artículo 44 de la Ley 137 de 1994, que en este punto desarrolla el artículo 213 de la Carta en lo relativo a las facultades ejecutivas para tipificar penalmente conductas, son *las conductas o los hechos punibles* descritos en tipo penal los que deben guardar relación de conexidad y finalidad con las causas de la perturbación del orden y no las personas en sí mismas consideradas, como destinatarias de las medidas punitivas. Y ello es así porque, aun en tiempos de excepción, las facultades legislativas del ejecutivo en materia penal deben ejercerse para la adopción de medidas generales, impersonales y abstractas, por lo cual no pueden estar dirigidas exclusivamente a ciertas personas, que en este caso serían concretamente los integrantes de las organizaciones delincuenciales responsables de la alteración del orden.”

2. La decisión contenida en la presente Sentencia utilizó los mismos criterios antes explicados, para llevar a cabo el examen de constitucionalidad de las medidas procesales sobre detención preventiva, detención domiciliaria y libertad provisional contenidas en el Decreto 2748 de 2002, que buscaban la inmovilización y privación de la libertad de los delincuentes implicados en las conductas punibles de hurto de hidrocarburos y encubrimiento de ese delito. En efecto, la Sentencia indica que *“Cuando la medida procesal exceptiva incide directamente sobre derechos fundamentales como la libertad personal, es necesario que dicha afectación esté (i) dirigida de manera específica a proteger los bienes jurídicos que justificaron la declaración de la conmoción interior, así como (ii) a evitar un atentado inminente contra tales temas jurídicos, (iii) cometido por personas que integran las organizaciones que causaron la grave perturbación del orden público que llevó al Presidente de la República a invocar poderes excepcionales para reestablecerlo. Además, esa medidas procesales deben ‘respetar los otros juicios estatutarios especiales en el ámbito del poder punitivo, como el de proporcionalidad’ ”.*

Al aplicar estos criterios al examen de las normas procesales, encontró la mayoría que al diseñarlas el Gobierno *“no señaló expresamente la forma como estas medidas garantizaban la protección de la estabilidad institucional, o de la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana”*. Agregó que, a pesar del ingrediente subjetivo introducido en la descripción de las conductas típicas (el fin de financiar a las organizaciones criminales), las medidas procesales aplicables a quienes cometieran los delitos no estaban vinculadas con las organizaciones que habían generado la perturbación del orden público. En tal virtud, estimaron que tales medidas procesales no estaban dirigidas a *“conjurar un peligro inminente”* para los bienes jurídicos que se tutelaban mediante la declaración de conmoción interior.

En relación con el criterio de diferenciación del sujeto activo, la posición mayoritaria estimó que era necesario que las normas procesales *“exigieran elementos probatorios suficientes que mostraran la relación directa entre los sujetos implicados y la perturbación del*

orden público". Como tal exigencia probatoria no se habla hecho, las normas no acataban este criterio jurisprudencial y en tal virtud eran inconstitucionales.

Como se dijo, los suscritos no comparten los anteriores criterios de examen utilizados para verificar la constitucionalidad de las normas procesales contenidas en el Decreto 2748 de 2002, por lo cual se ven preciados a aclarar en ese punto su voto, por las mismas consideraciones vertidas en el salvamento antes transcrito.

3. Respecto de las demás razones que llevaron a la declaración de inexequibilidad del Decreto 2748 de 2002, particularmente la relativa a los efectos de la Ley 782 de 2002 sobre su constitucionalidad y al carácter dinámico del control que en este caso deba adelantar la Corte, los suscritos comparten plenamente la decisión mayoritaria.

Fecha ut *supra*.

MARCOGERARDO MONROY CABRA,
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL,
Magistrado

SENTENCIA C-327/03
(abril 29)

ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Límites de carácter material

ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Requisitos de orden formal

ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Límites precisos sobre el ámbito temporal y material

ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Prórroga

PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR-Requisitos para su expedición

PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-Control riguroso

GOBIERNO-Presentación de informe al Congreso para prórroga

GOBIERNO-Término para presentar solicitud de nueva prórroga

ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Control político al que debe someterse el Presidente

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia para examinar concepto del Senado

PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-Solicitud aprobada por el Senado no es concepto

PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-Control político por parte del Senado

PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR-Obedece a un análisis próximo de las circunstancias concretas existentes

PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR-Inconstitucional por no haberse cumplido el tiempo de la primera prórroga

Referencia: expediente RE-130

Control de Constitucionalidad Decreto Legislativo No. 245 de 5 de febrero de 2003 *«Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior»*

Magistrado ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 241, numeral 7 y 242, numeral 5, de la Constitución Política, y de conformidad con lo establecido por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

LANTECEDENTES

1. El Secretario General de la Presidencia de la República mediante oficio de 6 de febrero de 2003, envió a la Corte Constitucional para su control, el Decreto Legislativo No. 245 de 5 de febrero del presente año «Por el cual se proroga el Estado de Conmoción Interior», dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política.

2. Repartido el decreto en mención el 11 de febrero del presente año, el Magistrado sustanciador por auto de 17 de febrero de 2003 avocó su conocimiento para que la Corte Constitucional, previo el trámite señalado por el Decreto 2067 de 1991 y conforme a lo dispuesto por los artículos 241, numeral 7 y 242, numeral 5 de la Carta Política, decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

3. En el mismo auto se ordenó la fijación en lista para que luego de practicadas las pruebas decretadas en esa providencia, los ciudadanos que deseen intervenir como impugnadores o defensores de las normas contenidas en el Decreto No. 245 de 5 de febrero de 2003, puedan hacerlo y, además, se ordenó comunicar de ese auto al señor Presidente de la República, en cumplimiento y para los fines señalados por el artículo 244 de la Constitución.

4. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

4.1. Dada la naturaleza y el objeto del Decreto Legislativo No. 245 de 5 de febrero de 2003, en el auto citado, conforme a lo dispuesto por el artículo 10 del Decreto 2067 de 1991 y en el artículo 40 de la Ley 137 de 1994, se decretaron las siguientes pruebas:

«a) **ENVÍESE** por el señor Presidente del Senado de la República, con destino a este proceso, copia de la solicitud formulada por el señor Presidente de la República a aquella Corporación en la cual se solicitó concepto sobre la prórroga del Estado de Conmoción Interior inicialmente declarado por el término de noventa (90) días mediante Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002.

b) **Así mismo, SOLICÍTESE** al señor Presidente del Senado de la República informar a esta Corte en qué fecha fue recibida por el Senado la solicitud a que se ha hecho mención en el literal precedente.

c) **SOLICÍTESE** al señor Presidente del Senado de la República, con destino a este proceso, informar si la solicitud de concepto para prorrogar por segunda vez el Estado de Conmoción Interior declarado mediante Decreto 1837 de 2002 fue resuelta por el Senado de la República en forma favorable, indicando, en tal caso, en qué fecha se llevó a cabo la sesión para el efecto y acompañando un ejemplar de la Gaceta del Congreso en la que aparezca el acta respectiva».

4.2. El Secretario General del Senado de la República, mediante Oficio de 24 de febrero de 2003 (fl. 13), remitió a esta Corporación «copia del informe rendido por el Gobierno Nacional, con ocasión de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior», la cual tiene fecha de 20 de septiembre de 2002 y se refiere a la «evolución de los acontecimientos a partir de agosto de 2002» y hasta esa fecha, incluida la relación de los decretos legislativos dictados en desarrollo del Decreto 1837 de 2002.

Respecto a la información sobre la fecha en que fue recibida por el Senado de la República la solicitud del señor Presidente de la República para que se emitiera concepto sobre la prórroga del Estado de Conmoción Interior (literal a) del numeral 2 del auto de 17 de febrero de 2002), el

señor Secretario General del Senado de la República expresó que *«le manifiesto que este Despacho recibió el informe del punto anterior con fecha de 18 de febrero del presente año»*.

Informó además el funcionario citado, que el Senado de la República *«en sesión plenaria de fecha 20 de diciembre de 2002, aprobó de manera favorable la prórroga del Estado de Conmoción, según consta en Acta 43, Gaceta No. 53/03, página 61»*, de la cual anexa un ejemplar.

4.3. Teniendo en cuenta la respuesta de la Secretaría General del Senado de la República a que se ha hecho alusión y los documentos remitidos por ella, mediante auto de 28 de febrero de 2003, se dispuso lo siguiente:

«Primero.- DE MANERA CONCRETA *infórmese por el señor Presidente del Senado de la República a esta Corporación y con destino a este proceso, si el señor Presidente de la República solicitó al Senado que emitiera concepto sobre la prórroga del Estado de Conmoción Interior inicialmente declarado por el término de noventa (90) días mediante Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002 (Ley 137 de 1994, artículo 40, en armonía con el artículo 213 de la Constitución Política), pues en el oficio de 24 de febrero de 2003 remitido por el señor Secretario General del Senado no se envió ese documento decretado por la Corte como prueba en auto de 17 de febrero de 2003 (numeral segundo literal a), sino el informe de 20 de septiembre de 2002 en relación con la declaración del Estado de Conmoción Interior, documento este anterior a las dos prórrogas del mismo a que se refieren los Decretos 2555 de 8 de noviembre de 2002 y 245 de 5 de febrero de 2003.*

Segundo.- REITERASE *la solicitud a que se refiere el numeral segundo literal b) del auto de 17 de febrero del año 2003, para que el señor Presidente del Senado de la República informe a esta Corte en qué fecha fue recibida por el Senado la solicitud de prórroga del Estado de Conmoción Interior a que se hizo mención en el numeral precedente, pues en el oficio de 24 de febrero de 2003, suscrito por el señor Secretario General del Senado no se envió esa información, sino que se manifestó que el informe rendido por el Gobierno Nacional el 20 de septiembre de 2002 - cuando aun no había sido prorrogado ni por primera ni por segunda vez dicho Estado-, fue recibido por el Senado el 18 de febrero del presente año, que no es la información decretada por la Corte como prueba.*

Tercero.- *Dado que en la intervención del señor Ministro de Justicia, y del Interior (encargado) en la sesión extraordinaria del Senado de la República celebrada el 20 de diciembre del año 2002 se afirma que se está «ratificando en un documento largamente motivado» que, en virtud de la declaración del Estado de Conmoción Interior se «han producido resultados muy importantes en la lucha contra las manifestaciones del terrorismo» (Gaceta del Congreso No. 53, viernes 7 de febrero de 2003, página 56), REMÍTASE por el señor Presidente del Senado para que obre como prueba en este proceso, copia del informe aludido, con indicación de la fecha en que fue recibido por esa Corporación (artículo 39 inciso 1º, parte final, Ley 137 de 1994).*

Cuarto.- *Por la Secretaría General de la Corte Constitucional, alléguese a este expediente copia del «Primer informe sobre el recaudo y uso del impuesto para preservar la seguridad democrática», remitido a esta Corporación por el señor Contralor General de la República con oficio 80110-0043 de 19 de febrero de 2003, dirigido al señor Presidente y a los Magistrados de la Corte Constitucional»*

En respuesta al auto acabado de transcribir, el señor Secretario General del Senado de la República, mediante oficio de 4 de marzo de 2003 (fl. 118), remitió *«fotocopia autenticada del concepto solicitado por el Presidente de la República al Congreso sobre la prórroga del*

Estado de Conmoción Interior», documento este fechado el 10 de febrero de 2003, según la fotocopia autenticada por ese funcionario y que obra a folios 120 a 122.

En la misma comunicación, el Secretario General del Senado informó a la Corte que ese documento fue recibido por aquella Corporación el 10 de febrero de 2003 y anexó, además, «copia autenticada del informe presentado por el señor Ministro del Interior el día 3 de febrero del presente año», documento este que obra a folios 123 a 138 y que contiene anexos que obran del folio 139 al 207, con todos los cuales el Gobierno Nacional manifiesta al Congreso que con ellos «se permite presentar el cuarto informe al Honorable Congreso de la República, sobre la evolución de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior mediante el Decreto 1837 de 2002, prorrogado por primera vez por el Decreto 2555 de 2002, las medidas adoptadas durante su vigencia y la evaluación de las mismas a partir del 17 de diciembre de 2002».

II. TEXTO DEL DECRETO OBJETO DE REVISIÓN

DIARIO OFICIAL 45.088

DECRETO 245

05/02/2003

por el cual se prorroga el estado de Conmoción

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política,

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de noventa (90) días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición;

Que para conjurar la grave perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos, el Gobierno Nacional dictó una serie de medidas excepcionales tendientes a restablecer la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana;

Que las causas iniciales de perturbación del orden público subsistieron, lo que hizo necesario que el Gobierno Nacional prorrogara el Estado de Conmoción Interior por noventa (90) días más mediante el Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002;

Que el comportamiento de los grupos y organizaciones al margen de la ley, como reacción a la presencia del Estado en áreas anteriormente bajo su influencia, se está dirigiendo a la ejecución de planes contra la ciudadanía, la Fuerza Pública y la infraestructura económica, persistiendo una situación de grave perturbación del orden público, lo cual hace necesario e inaplazable que el Gobierno Nacional deba continuar con facultades excepcionales que le permitan enfrentar dichas acciones e impedir la extensión de sus efectos;

Que dentro de otros actos de violencia perpetrados por distintas organizaciones delincuenciales, se destaca la detonación de varios artefactos explosivos en distintas ciudades y poblaciones del país, dejando muertos, heridos y grandes pérdidas económicas; la utilización de las vías de hecho a través del secuestro y extorsión de ciudadanos, periodistas y servidores públicos; y, atentados contra altos dignatarios del Estado;

Que de acuerdo con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 213 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional está facultado para prorrogar el Estado de Conmoción Interior hasta por dos (2) periodos de noventa (90) días, requiriendo para el segundo de ellos concepto previo y favorable del Senado de la República;

Que con fundamento en la situación antes descrita, y en que las causas de grave perturbación del orden público aún persisten, el Presidente de la República solicitó dentro de los términos que prevé el artículo 40 de la Ley 137 de 1994, concepto previo y favorable al Senado de la República para prorrogar la vigencia del Estado de Conmoción Interior por segunda vez, la cual fue concedida en sesión extraordinaria del día 20 de diciembre de 2002, como consta en el Acta número 34;

Que el Gobierno Nacional considera necesaria la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior, lo cual adujo al Senado de la República, por el permanente accionar de los grupos delincuenciales y al margen de la ley, que permite deducir claras y concretas intenciones de continuar sus actos delictivos y desconocer el orden jurídico y la legitimidad de las autoridades nacionales y locales, lo que hace necesario e inaplazable la continuidad de las facultades excepcionales que le permitan enfrentar y reprimir dichas acciones e impedir la extensión de sus efectos, de suerte que esté en plena capacidad de responder de forma inmediata y contundente a las organizaciones interesadas en atentar de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad estatal y la convivencia ciudadana;

Que por las razones expuestas es necesario prorrogar por la vigencia del Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 1837 de 2002, prorrogado mediante el Decreto 2555 de 2002,

DECRETA:

Artículo 1°. Prorrógase el Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 1837 de 2002 y prorrogado por el Decreto 2555 de 2002, por el término de noventa (90) días calendario, contados a partir del 6 de febrero de 2003.

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

Publiquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 5 de febrero de 2003.

ÁLVAROURIBEVÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia, Fernando Londoño Hoyos.

La Ministra de Relaciones Exteriores, Carolina Barco Isakson.

El Ministro de Hacienda y Crédito público, Roberto Junguito Bonnet.

La Ministra de Defensa Nacional, Marta Lucía Ramírez de Rincón.

El Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Juan Lucas Restrepo.

El Ministro de la Protección Social, Juan Luis Londoño de la Cuesta.

El Ministro de Minas y Energía, Luis Ernesto Mejía Castro.

El Viceministro de Desarrollo Empresarial encargado de las funciones del despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Carlos Alberto Zarruk Gómez.

La Ministra de Educación Nacional, Cecilia María Vélez White.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Cecilia Rodríguez González-Rubio.

La Ministra de Comunicaciones, Martha Helena Pinto de de Hart.

El Ministro de Transporte, Andrés Uriel Gallego Henao.

La Viceministra de Cultura encargada de las funciones del despacho de la Ministra de Cultura, Adriana Mejía Hernández.

III. INTERVENCIONES

INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

1. Intervención del Secretario Jurídico de la Presidencia de la República

El ciudadano Camilo Ospina Bernal, Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, intervino para defender la constitucionalidad del Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, ahora objeto de revisión en esta Corporación.

Afirma el interviniente que el 16 de diciembre de 2002 el Gobierno Nacional solicitó al Senado de la República concepto previo y favorable para prorrogar por segunda vez la vigencia del Estado de Conmoción Interior, el cual fue concedido según aparece en el Acta No. 43 de la sesión extraordinaria celebrada por el Senado de la República el 20 de diciembre de 2002.

Desde el punto de vista formal, el Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003 cumple, expresa el interviniente, con los requisitos exigidos por el artículo 213 de la Carta Política y por la Ley 137 de 1994.

A continuación expresa que mediante el decreto citado el Presidente de la República prorrogó por segunda vez la vigencia del Estado de Conmoción Interior, por un término de 90 días, pues ya había sido prorrogado anteriormente y ahora se obtuvo para ello el concepto previo del Senado, concepto que fue emitido conforme a las exigencias del artículo 213 de la Constitución Política y de acuerdo con lo previsto por el artículo 40 de la Ley 137 de 1994, pues la solicitud para la obtención de tal concepto se formuló al Senado «en un término menor de 15 días al vencimiento de la primera prórroga, que debía producirse el 6 de febrero de 2003».

Agrega que, las razones para la obtención de manera anticipada del concepto favorable del Senado para prorrogar el Estado de Conmoción Interior, fueron expresadas por el Gobierno «a través del Ministro del Interior» y que por ese funcionario se afirmó que «...tal y como están planteadas hoy las cosas no es en absoluto previsible que dentro de dos meses y medio las circunstancias por las que atraviesa la Nación hayan cambiado dramáticamente hasta el punto en que podamos separarnos de estas facultades de excepción...», y remite para el efecto a la intervención del Ministro mencionado que aparece transcrita en la Gaceta del Congreso No. 53 de 20 de diciembre de 2002, página 56.

El interviniente manifestó que las sesiones ordinarias del Congreso deberían finalizar el 16 de diciembre de 2002, y que dada esa circunstancia el Gobierno Nacional convocó a sesiones extraordinarias al órgano legislativo mediante Decreto 3075 de esa fecha, para que entre otras materias el Senado se ocupara de considerar la solicitud de prórroga del Estado de Conmoción Interior, como efectivamente ocurrió en la sesión del 20 de diciembre de 2002, en la cual se emitió el concepto favorable que exige la Constitución.

Recuerda luego, que las causas iniciales de perturbación del orden público por las cuales se declaró el Estado de Conmoción Interior, fueron los actos de violencia y terrorismo como ataques contra ciudadanos indefensos con violación de los derechos humanos y de las reglas del Derecho Internacional Humanitario, la comisión de delitos de lesa humanidad, la destrucción de pueblos indefensos por parte de grupos criminales «organizados y financiados por su participación directa en delitos de narcotráfico, secuestro y extorsión», el poder financiero de esos mismos grupos, la conexión de esos grupos con otros «afines de otros países o regiones» con capacidad tecnológica creciente para el terror», los actos violentos previos a la declaratoria de conmoción interior en diferentes lugares del país, así como «ataques terroristas contra la población civil y autoridades nacionales, contra la infraestructura de servicios esenciales y los actos de coacción a mandatarios locales, seccionales y nacionales, por parte de grupos armados».

Añade que, tales hechos subsistían para decretar la primera prórroga del Estado de Conmoción Interior y subsisten luego de ella, por lo cual se ajusta a la Constitución el Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, y menciona hechos violentos acaecidos en diferentes lugares del país entre el 10 y el 26 de noviembre de 2002. Así mismo, recuerda que según los informes del Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, sucedieron hechos graves como «el secuestro del señor Obispo de Zipaquirá y el párroco de Pacho Cundinamarca», asaltos a algunas poblaciones y derribamiento de torres de energía y de comunicaciones ocurridos en el mes de enero de 2003.

Insiste en que, no obstante los avances logrados en materia de orden público, los hechos perturbadores que lo alteran persisten todavía y manifiesta que por ello se hace necesario prolongar el Estado de Conmoción Interior «por 90 días más, con los decretos legislativos expedidos que hayan sido declarados exequibles y que no han sido adoptados como legislación permanente».

Manifiesta que «si se hace una evaluación parcial de las medidas es claro que todas ellas han estado enderezadas a recuperar el clima de seguridad y tranquilidad que se requiere para restablecer el orden público, prueba de ello son las cifras sobre la ejecución misma de los decretos legislativos que han permitido como en el mes de diciembre pasado y enero conjurar en parte las causas de perturbación y evitar la extensión de sus efectos, así como garantizar que cesen los motivos que generaron la declaratoria misma de conmoción».

De otro lado, asevera que el establecimiento de zonas de rehabilitación y consolidación ha producido «efectos positivos», entre los cuales enumera el repliegue de los alzados en armas con pérdida de la iniciativa en la confrontación, debido a la «ofensiva de la Fuerza Pública»; el fortalecimiento de la «cooperación entre la Fuerza Pública – ciudadanía, no sólo en el marco de la red de cooperantes, sino en general de la actitud de la población y la disposición de colaborar con las autoridades; se ha minimizado el impacto de los planes terroristas mediante el «decomiso de explosivos y neutralización de ataques»; ha quedado «en evidencia la debilidad estratégica y táctica de los insurgentes, que hoy se encuentran en una situación de desequilibrio y desventaja frente al componente de la Fuerza Pública»; ha disminuido «la percepción de inseguridad»; ahora existe «un permanente control sobre la infraestructura estratégica», situación ésta que «ha generado un revés importante en el esquema de finanzas tanto de grupos guerrilleros como de autodefensas que ejercían actividades de extorsión y cobro de vacunas sobre las vías» y, además, «se ha generado repliegue de los grupos de autodefensas, que buscan evitar confrontaciones con la Fuerza Pública», a consecuencia de lo cual se ha producido una «disminución del conflicto entre guerrilla y autodefensas, observándose un decremento de las acciones delincuenciales de los grupos armados en general».

Aduce el interviniente que, a pesar de lo expresado anteriormente son insuficientes las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía para restablecer el orden público, pues «ante los múltiples y graves hechos de violencia y terrorismo», el Gobierno requiere de facultades de excepción mientras subsistan las causas de perturbación del orden público para buscar su restablecimiento.

Finalmente, concluye con solicitud a la Corte Constitucional para que declare exequible el Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, porque, a su juicio se encuentran acreditados «los supuestos constitucionales» que permiten la prórroga del Estado de Conmoción Interior en que actualmente se encuentra el país.

A su memorial de intervención, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República acompañó fotocopia del cuarto informe al Congreso de la República sobre los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior mediante Decreto 1837 de 2002, fechado el 3 de febrero de 2003 y firmado por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia y del Derecho, encargado de las funciones del Despacho del Ministerio del Interior (fls. 226 a 241), así como fotocopia de solicitud de concepto previo y favorable para prorrogar el Estado de Conmoción Interior, por segunda vez, fechada el 16 de diciembre de 2002, dirigida al Presidente del Senado de la República y suscrita por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia y del Derecho, encargad de las funciones del Despacho del Ministro del Interior (fls. 242 a 247).

2. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

La apoderada de la entidad interviniente, en escrito que aparece a folios 340 y 341, expresa que para la expedición del Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, se encuentran cumplidos los requisitos formales exigidos por el artículo 213 de la Carta Política y por la Ley 137 de 1994.

Igualmente asevera que persisten las causas que dieron origen a la declaración del Estado de Conmoción Interior, pues continúa la comisión de «acciones delictivas de los grupos armados al margen de la ley durante los meses de diciembre de 2002, enero y febrero de 2003, especialmente en lo relacionado con ataques contra ciudadanos indefensos y violaciones a los Derechos Humanos, actos terroristas contra el desarrollo de la actividad productiva de la Nación y otros delitos», no obstante lo cual «resulta igualmente importante destacar» que se han obtenido positivos «resultados operacionales de la Fuerza Pública», lo que demuestra «la eficacia de las medidas de excepción».

Por ello, concluye, «queda entonces comprobada la procedencia material y formal de la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior, como medida necesaria para seguir conjurando la grave perturbación de orden público».

3. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante apoderada solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003.

Inicia su intervención recordando que mediante Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002, declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-802 del mismo año, se reconoció un estado de anormalidad del orden público que, conforme al artículo 213 de la Carta, autorizaba al Presidente de la República para declarar, como en efecto lo hizo el Estado de Conmoción en todo el territorio nacional.

Menciona luego los decretos legislativos que han sido dictados por el Gobierno en desarrollo de la declaración del Estado de Conmoción Interior, expresa que ha habido algunos avances en el control del orden público y agrega que no obstante persisten las causas que dieron lugar a la declaratoria de ese estado de excepción, «tal como lo revelan los hechos perturbadores de la paz social sucedidos en estos últimos 90 días», como aparece en los informes del «Departamento Administrativo de Seguridad DAS, la Policía Nacional – Dijin, Fondelibertad, la Dirección Central de Policía Judicial, ISA, Ecopetrol, las Gobernaciones y la Federación Colombiana de Municipios».

Manifiesta que el Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, desde el punto de vista formal no ofrece reparos de orden constitucional.

En cuanto al contenido material del decreto aludido, asevera que «se limita a prorrogar el Estado de Conmoción por un término adicional de 90 días calendario contados a partir del 6 de

febrero de 2003, decisión que corresponde a una facultad dada por el Constituyente, pues el término originario de la conmoción interior es prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República», requisito éste que también se encuentra cumplido.

Así mismo, encuentra ajustado a la Constitución este decreto, «toda vez que no han desaparecido las causas de la perturbación, esto es, no se han podido conjurar tales causas, y por ende, no se ha conseguido aun la finalidad propia de tal declaración, como el restablecimiento del orden público, siendo esta la razón que justificó la extensión de la vigencia del estado de excepción», pues continúa «la situación crítica de inseguridad del país, la amenaza de la democracia, el peligro de las bandas armadas por su poder financiero» y, en fin, las causas que dieron origen a la expedición del Decreto 1837 mediante el cual se decretó el Estado de Conmoción Interior.

Tal situación de inseguridad y de subsistencia de las causas que motivaron la declaración de conmoción interior que se prorroga por el Decreto 245 de 5 de febrero de 2003, tiene manifestación en hechos recientes como el atentado contra el Senador Germán Vargas Lleras, la explosión de un carro bomba en la ciudad de Medellín y de otro en el Club El Nogal de Bogotá, el almacenamiento y explosión de bombas en una casa en la ciudad de Neiva, el asesinato y secuestro de dos ciudadanos extranjeros y un colombiano del Caquetá, explosión de bombas en Cúcuta y la especial situación de conflicto en Arauca, por lo que, a juicio de la interviniente, estos hechos han de ser tenidos en cuenta en el análisis de la constitucionalidad del decreto a que se ha hecho alusión.

INTERVENCIÓN CIUDADANA

Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

El ciudadano Gustavo Gallón Giraldo, Director de la Comisión Colombiana de Juristas, solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad del Decreto Legislativo 245 de 2003.

Inicia su intervención recordando que en la sentencia C-063 de 2003, la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto Legislativo 2555 de 2002, mediante el cual se prorrogó por primera vez el Estado de Conmoción Interior, sentencia en la cual se dijo por la Corte que para analizar la constitucionalidad de esa medida, debe tenerse como punto de referencia el mismo marco de análisis que se empleó al realizar el estudio del decreto que declaró la conmoción interior. Es decir, tal prórroga «no puede tener como fundamento nuevas causas de perturbación que no fueron tenidas en cuenta en el decreto que declaró la conmoción interior».

Manifiesta que, tanto al estudiar el decreto que declaró el Estado de Conmoción Interior como el que lo prorroga, se hace indispensable establecer «si el Gobierno cumple con los requisitos que el Derecho Internacional y la Constitución han establecido para declarar y prorrogar» tal estado de excepción. Es decir, esa facultad sólo puede ser ejercida por el Presidente de la República «en los casos y dentro de los límites señalados en el artículo 213 de la Constitución, el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos».

En ese orden de ideas, asevera el interviniente que la grave perturbación del orden público que afecta al país, «no atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional»; además, «el Gobierno sí dispone de facultades ordinarias para conjurar la crisis» y, de otra parte, «las medidas adoptadas en virtud de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior han sido ineficaces y han agravado la crisis».

En desarrollo de las afirmaciones anteriores, el interviniente afirma que conforme a la jurisprudencia e la Corte Constitucional los hechos en los cuales se fundamente la declaratoria

del Estado de Conmoción Interior «deben ser hechos intempestivos y de tal gravedad que, de manera inminente, puedan poner en crisis y desdibujar la identidad del Estado».

Es igualmente cierto que el Comité de Derechos Humanos, órgano de vigilancia del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha precisado el concepto de «situación excepcional que ponga en peligro la vida de la Nación», con el propósito de evitar que cualquier situación de alteración del orden público sirva como pretexto para reconocer los derechos reconocidos en ese Pacto. Así, tanto para declarar un estado de excepción como para prorrogarlo, no puede aducirse «un simple disturbio», ni tampoco «una situación de conflicto armado» si ella «no tiene la virtualidad de poner en riesgo la vida de la Nación», como se dijo en la «observación general No. 29 sobre el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre estados de emergencia».

Agrega luego, que «los principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos», establecieron criterios para interpretar lo que ha de entenderse por «situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación, conforme a los cuales ellas deben afectar a toda la población o a todo el territorio o parte de él; amenazar la integridad física de la población, la independencia política o la integridad territorial del Estado o la existencia o el funcionamiento básico de instituciones indispensables para asegurar y proteger los derechos civiles y políticos reconocidos en el Pacto». Por ello, la simple existencia de un conflicto interno o la agitación que no representen una amenaza grave e inminente a la vida de la Nación no pueden justificar la declaración de un estado de excepción, así como tampoco la existencia de dificultades económicas.

A juicio del interviniente, los ataques de grupos y organizaciones armadas al margen de la ley contra la ciudadanía, la Fuerza Pública y la infraestructura económica son una circunstancia «gravísima». E incluso «es más grave todavía de lo que el propio decreto señala». Pero con todo, esa situación ni es nueva, ni es sobreviniente, ni es cierto «que se haya agravado de un momento a otro y que, por consiguiente deba ser enfrentada con medidas excepcionales».

Tal situación, como lo conocen los colombianos «se ha agravado paulatinamente desde hace años porque los sucesivos gobiernos no han utilizado decididamente las atribuciones ordinarias de diverso orden con que cuentan para hacerles frente de manera integral y eficaz».

De esta manera, la ineficacia de la acción del Ejecutivo no puede alegarse para prolongar un estado de excepción que afecta las libertades públicas de los ciudadanos, pues el Estado de Conmoción no es la solución prevista en la Constitución para esa hipótesis.

Por otra parte, en cuanto hace referencia a las amenazas a servidores públicos que causan intimidación a éstos para el ejercicio de sus funciones, especialmente a las autoridades locales, lo cierto es que transcurridos «los primeros 180 días de conmoción interior no se puede seguir considerando esa situación como sobreviniente», que sí lo era al momento de declararse el Estado de Conmoción Interior. Además, si esa situación persistiera, ella revelaría «la falta de idoneidad de las medidas excepcionales» para enfrentarla.

Si la situación de amenaza e intimidación a las autoridades locales se presenta todavía, ella sin embargo «no constituye riesgo que ponga en peligro evidente la estabilidad institucional y la vida de la Nación». Lo que ocurre es que «las acciones que ha tomado el Gobierno para detener la amenaza contra los Alcaldes no han sido eficaces», a tal punto que frente a ella altos dignatarios del Estado han declarado públicamente, tratándose de renunciaciones de funcionarios en municipios que forman parte de zonas de rehabilitación, que «la Gobernación es autónoma para resolver la crisis» (El Tiempo 20 de noviembre de 2002, páginas 1 a 4), lo que demuestra claramente «la falta de voluntad política para conjurar la situación de amenaza en la que los funcionarios se encuentran».

En lo que hace relación al ataque a altos funcionarios del Estado y periodistas, afirma el interviniente que ese hecho no fue incluido como causa de la declaración de conmoción interior en el Decreto 1837 de 2002 y, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional un decreto de prórroga de ese estado de excepción «no puede tener como fundamento nuevas causas de perturbación que no fueron tenidas en cuenta en el decreto que declaró la conmoción interior» (Sentencias C-063 de 2003 y C-153 de 1996).

En cuanto a las actuaciones de grupos al margen de la ley que conforme al decreto cuya constitucionalidad se analiza demuestren «claras y concretas intenciones de continuar sus actos delictivos», manifiesta el interviniente que tal intención ha sido permanente desde hace más de 30 años, lo que significa que para que tales acciones cesen lo que se deben tomar son «medidas de tipo estructural y no medidas transitorias como las que puede asumir en un estado de excepción».

Como consecuencia de lo anterior, afirma el interviniente que no se dan entonces las condiciones para prorrogar el Estado de Excepción, pues para superar la crisis que soporta la sociedad colombiana lo que se requiere es «que el Estado ejerza sus múltiples atribuciones ordinarias para preservar el orden público y proteger los derechos de toda la población». En ese sentido, recuerda que esa fue la posición de la Comisión Colombiana de Juristas desde el momento mismo en que se declaró el Estado de Conmoción Interior y por ello, ahora, se insiste en ese planteamiento, pues la situación no puede superarse mediante la expedición de decretos que por ministerio de la Constitución tienen apenas una «vocación de temporalidad».

Desde otro punto de vista, el actor manifiesta que las medidas adoptadas durante la vigencia del Estado de Conmoción Interior han agravado la situación de orden público, por cuanto al amparo de ellas se «han vulnerado derechos de líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos, de las poblaciones en condiciones de marginalidad, y, en general, de la población civil que ha sido perseguida. Los ataques a líderes sociales y defensoras y defensores de derechos humanos consisten principalmente en detenciones arbitrarias por parte de la Fuerza Pública; apertura de investigaciones penales sin pruebas que las fundamenten y arbitrarios allanamientos a domicilios y a sedes de organizaciones no gubernamentales y sociales», como ha ocurrido en la ciudad de Medellín, en Bucaramanga y en otros lugares del país, y con el allanamiento de la organización «Terres des Hommes» Italia, el 11 de diciembre de 2002, realizado con el objeto de buscar armas en la sede del «Centro de Atención Psicosocial de niños y niñas afectados por el conflicto», así como con el allanamiento a la sede de la «Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz», el 25 de octubre de 2002, en Bogotá.

Asevera que la población marginal ha sido objeto de maltrato en actividades desplegadas por la Fuerza Pública, como ocurrió en la denominada «Operación Orión» llevada a cabo en la ciudad de Medellín en el mes de octubre del año 2002, así como el 24 de septiembre de 2002 en la «Operación Jubilo», en la que fueron «asesinados en Cantagallo Bolívar un ciudadano y su hijastro de nueve años de edad», y se detuvo, sin orden judicial a algunos líderes campesinos.

De la misma manera, el 12 de noviembre de 2002, en Saravena Arauca, en la «Operación Heroica» fueron encerradas en las instalaciones del Coliseo Municipal por lo menos 500 personas, a las que se hizo «víctimas de violencia verbal, censadas y posteriormente marcadas en las piernas y los brazos con sellos de tinta indeleble» (El Tiempo, 1 de diciembre de 2002, páginas 1 a 20).

En relación con los requisitos de forma del Decreto Legislativo 245 de 2003, tras recordar el texto de los artículos 213 de la Constitución y 40 de la Ley 137 de 1994, según el cual para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior deberá solicitarse por el Presidente de la

República al Senado concepto que ha de ser favorable y con «una antelación no menor de quince días al vencimiento de la primera prórroga, expresa que tal solicitud no puede realizarse sino «al cabo de 180 días» de la declaración del Estado de Conmoción según el texto expreso del citado artículo 40 de la Ley 137 de 1994. Agrega que el término de quince días señalado por la citada ley para que el Congreso pueda decidir si se extiende o no el Estado de Conmoción Interior por un lapso adicional, «es un tiempo razonable» para el fin que se persigue con la norma.

Sin embargo, ello no significa que el Gobierno tenga «carta blanca para que la solicitud se haga, como sucedió en este caso, con casi tres meses de antelación y sin que hubiera transcurrido ni siquiera la mitad del término de la primera prórroga».

Por otra parte, el interviniente manifiesta que la prórroga del Estado de Conmoción Interior sólo puede realizarse, conforme al artículo 213 de la Carta y al artículo 40 de la Ley 137 de 1994, si «persistieren las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior», lo cual no podía ser apreciado por el Gobierno el 16 de diciembre de 2002 pues en esa fecha no era posible saber que tales circunstancias «iban a persistir el 7 de febrero de 2003, fecha en que la primera prórroga se cumplía» o «el 6 de febrero, según dice el Gobierno en el escrito de sustentación de la prórroga remitido a la Corte Constitucional».

De lo anteriormente expuesto concluye el interviniente con la solicitud a la Corte de que declare, por razones de forma y de fondo la inexecutable del Decreto Legislativo 245 de 2003.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación, conforme a lo dispuesto por los artículos 242, numeral 2, 278, numeral 5 y 241, numeral 7 de la Constitución Política y en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, rindió el concepto distinguido con el número 3183, sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003.

Inicia el Procurador recordando que el Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002, mediante el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, que la Corte Constitucional encontró ajustado a la Carta Política en sentencia C-802 del mismo año, fue prorrogado por 90 días mediante Decreto 2555 de 8 de noviembre del año anterior, declarado exequible en la sentencia C-063 de 2003.

Desde el punto de vista formal, a juicio del Procurador, no existe ningún vicio de constitucionalidad en el decreto que se revisa. Afirma que merece especial consideración analizar si el concepto previo y favorable emitido por el Senado de la República en relación con la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior se ajusta a los artículo 213 de la Carta y 40 de la Ley 137 de 1994, pues fue objeto de crítica en el Senado y de una constancia específica suscrita por algunos de los integrantes de esa Corporación quienes consideran que resulta contrario a la Constitución que el Presidente de la República pidiera el concepto aludido y el Senado lo otorgara con una antelación de tal magnitud que resulta desproporcionada, pues la verificación de las circunstancias que justifican esa medida no podía adelantarse sobre «hipótesis inciertas» respecto de lo que podría ocurrir en materia de orden público en el futuro.

Sobre el particular expresa que el concepto previo del Senado, en este caso, forma parte del control político que la Corporación debe cumplir sobre los estados de excepción y asevera que como dicho control es de carácter permanente sobre los actos del Ejecutivo, cuando el Senado emite concepto para prorrogar por segunda vez el Estado de Conmoción Interior, «lo que hace es recoger la experiencia que debe haber acumulado el Congreso» y, entonces, el análisis de las circunstancias le permite apreciar «la necesidad y pertinencia de la prórroga solicitada para impedir la extensión de los efectos a conjurar».

Por lo mismo, en su opinión, lo que se requiere es que la solicitud se presente por el Presidente de la República «con una antelación no menor a quince días» y, que «la cámara alta se pronuncie al respecto antes del vencimiento de la primera prórroga», requisitos ambos que se encuentran cumplidos en este caso.

Afirma luego, que en la constancia del voto negativo a la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior, se adujo que el Gobierno Nacional no había cumplido con el envío de los informes periódicos sobre la evolución de la situación de orden público durante el estado de excepción que ordena rendir al Congreso el artículo 39 de la Ley 137 de 1994, razón esta por la cual en el concepto que ahora se rinde a la Corte, la Procuraduría «respetuosamente exhorta tanto al Gobierno Nacional como al Congreso de la República para que en aras de efectuar un control político más eficiente y eficaz en relación con los Estados de Conmoción Interior, el primero envíe los informes de ley con la periodicidad establecida, y el segundo ejerza un seguimiento más constante de fondo y forma, efectuando las recomendaciones a que haya lugar, y especialmente, que el Senado de la República imparta, cuando a ello haya lugar su concepto favorable lo más prudentemente cercano a la fecha de finalización de la primera prórroga del Estado de Conmoción».

En cuanto al examen del contenido material del decreto objeto de control por la Corte, encuentra el Procurador que tampoco se quebranta la Constitución Política. Al efecto, analiza la motivación de dicho decreto y expresa que ella «contempla brevemente, por remisión, las causas por las cuales se declaró el estado de excepción»; y, señala «una serie de circunstancias fácticas, que para la mayoría de los colombianos constituyen hechos notorios, que demuestran la persistencia de las causas de perturbación del orden público que hacen necesaria la nueva y última prórroga».

De otro lado, afirma que el Presidente de la República como responsable del mantenimiento del orden público en todo el territorio nacional, hizo una valoración de las circunstancias existentes en cuanto si ellas atentan de manera grave e inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, valoración ésta que no resulta arbitraria ni errada con respecto al presupuesto fáctico a que alude el decreto que se revisa.

Así mismo, asevera que siendo la conmoción interior una medida extrema autorizada por la Constitución para controlar y restablecer el orden público cuando fuere turbado, sólo puede acudir a él cuando «las herramientas jurídicas ordinarias policivas no permiten conjurar la grave alteración del orden público que amenaza con disolver el acuerdo que posibilita la convivencia», lo cual fue apreciado por el Presidente de la República en la solicitud del concepto previo al Senado con una enumeración de sucesos que le permitieron afirmar que subsisten las causas por las cuales se declaró inicialmente el Estado de Conmoción Interior, apartes de los cuales transcribe. Con fundamento en ello concluye que «hasta el 5 de febrero, día en que se expidió el Decreto 245, era «evidente» la «conexidad del accionar tan feroz y despiadado por parte de los grupos al margen de la ley» que ello explica la prórroga del estado de excepción, como quedó demostrado luego con «los atentados de las FARC de los días 7 de febrero contra el Club El Nogal, y del 14 del mismo mes en la ciudad de Neiva, los cuales ocurrieron apenas comenzó a regir la segunda prórroga», lo cual demuestra que el juicio de necesidad de la misma y de la insuficiencia de los medios de policía ordinarios para conjurarla no fue arbitrario.

En lo que denomina «Consideraciones finales», el Procurador reitera su exhortación al Gobierno Nacional y al Senado de la República, para que «el primero envíe los informes de ley sobre conmoción interior con la periodicidad establecida y el segundo ejerza un control más

constante y profiera su concepto favorable de segunda prórroga lo más prudentemente cercano a la fecha de finalización de la primera prórroga».

Además, insiste en que los gastos que se realicen con cargo al Presupuesto General de la Nación y provenientes del impuesto para preservar la seguridad democrática, «estén directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, ordenando la Honorable Corte darle estricto cumplimiento a las recomendaciones consignadas en el informe que el señor Contralor General de la República presentó a la Corporación con fecha 19 de febrero de 2003».

De otro lado, manifiesta que la anunciada inversión social en las zonas de rehabilitación y consolidación en los departamentos de Bolívar, Sucre y Arauca «se ejecute y de ser posible, se concluya durante la vigencia del Estado de Conmoción», ahora prorrogado mediante el decreto que se revisa, en cumplimiento a la sentencia C-122 de 2003 que declaró exequible el artículo 6 del Decreto Legislativo 2929 de 2002, con lo cual se acogerá «uno de los clamores más sentidos por los habitantes de tales zonas», en cuanto ellos se quejan del «abandono inveterado del Estado en este aspecto», situación esta que ha servido como «caldo de cultivo para la presencia y fomento de los grupos al margen de la ley responsables de la actual situación de orden público».

Solicita, por todo lo anterior que se declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, con las «recomendaciones formuladas».

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

Conforme a lo dispuesto por los artículos 241, numeral 7 y 214, numeral 6, de la Constitución Política, es competente la Corte Constitucional para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003 «*Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior*», expedido por el Presidente de la República en ejercicio que le confiere el artículo 213 de la Carta y en virtud de haber sido declarada la conmoción interior en todo el territorio nacional mediante Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002.

2. El Estado de Conmoción Interior es excepcional y limitado.

2.1. Dentro del marco jurídico previsto por la Constitución Política, las actividades desarrolladas por los asociados han de realizarse de manera ordinaria sin necesidad de acudir a los estados de excepción. No obstante, ante ciertas circunstancias determinadas de manera específica por la Carta Política, con el cumplimiento estricto de los requisitos señalados en ella puede el Presidente de la República declarar uno de los estados de excepción previstos por la Constitución, a saber: el estado de guerra exterior, el Estado de Conmoción Interior o el estado de emergencia económica, social o ecológica, conforme a lo dispuesto por los artículos 212, 213, 214 y 215 del Estatuto Superior.

2.2. En ese orden de ideas, el artículo 213 de la Carta autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera grave e inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, para declarar el Estado de Conmoción Interior, en todo el territorio nacional o en parte de éste, declaración que no podrá ser superior a noventa días.

Con todo, la misma norma constitucional, autoriza al Presidente de la República para prorrogar dicho estado en dos oportunidades adicionales: la primera, hasta por el término de

noventa días; y, la segunda, hasta por otro período igual, pero en este caso previo concepto favorable del Senado de la República para el efecto.

2.3. Como se ha dicho en varias oportunidades por la jurisprudencia constante de esta Corporación, el Estado de Conmoción Interior no escapa a la regulación constitucional, es una respuesta jurídica a una situación excepcional y se encuentra sometido, además de la Constitución, a las leyes no suspendidas expresamente por incompatibilidad con aquel, a las reglas de los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos u Derecho Internacional Humanitario que obligan a Colombia y a Ley Estatutaria que rige los estados de excepción, pues así lo establece el artículo 214, numeral 2 de la Carta Política.

2.4. No es entonces el Estado de Conmoción Interior una autorización ilimitada al Presidente de la República para restablecer el orden público y conjurar las causas que dieron origen a su declaración como a bien lo tenga, pues ello llevaría a entronizar la arbitrariedad con grave riesgo para las libertades y los derechos fundamentales de los asociados, lo que resultaría contrario a la concepción democrática del estado de derecho. Es, por el contrario, de carácter excepcional, reglado y sometido a un régimen jurídico específico que impone el control por las otras dos ramas del poder. Así, será entonces procedente un control de carácter político acentuado por el Congreso de la República como representante democrático de la ciudadanía y, además, un control de carácter jurídico por la Corte Constitucional.

2.5. Tiene entonces el Estado de Conmoción Interior límites de carácter material y requisitos de orden formal que cumplir para que no resulte contrario a la Constitución.

Conforme a los primeros, ha de ajustarse a los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de la incompatibilidad, justificación de la limitación e intangibilidad de algunos derechos fundamentales, según lo establecido en los artículos 213 y 214 de la Constitución, así como por los artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 137 de 1994, sin que le sea permitido suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales, ni la interrupción del funcionamiento normal de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, ni suprimir ni modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento, pues ello le está expresamente prohibido por el artículo 15 de la ley en mención, todo en armonía con el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

En relación con los segundos, esto es, con los requisitos de orden formal, la declaración del Estado de Conmoción Interior ha de realizarse mediante un decreto expedido por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, con motivación expresa, determinación del ámbito territorial donde ha de regir, pues podría abarcar todo el territorio nacional o circunscribirse a una parte del mismo, y precisión sobre el término de su duración que, en todo caso, no podrá ser superior a noventa días.

2.6. Sobre el ámbito temporal y material del Estado de Conmoción Interior, la Constitución vigente, a diferencia de la anterior, estableció límites precisos que el Presidente de la República no puede desbordar. Precisamente, fue preocupación del Constituyente de 1991 extinguir el antiguo estado de sitio de carácter permanente, al que desafortunadamente se había reducido casi por completo la Constitución de 1886.

Siendo ello así, el artículo 213 de la Carta Política, traza un primer límite temporal a la declaración del Estado de Conmoción Interior, pues éste inicialmente no puede exceder de noventa días. Pero, como quiera que dentro de ese término puede no alcanzarse el propósito de restablecer el orden público o remover las causas que dieron origen a esa declaración,

autoriza al Presidente de la República para que, con la firma de todos sus ministros, prorrogue su vigencia hasta por noventa días más y, después de tal prórroga permite una segunda, por otro período igual con concepto previo y favorable del Senado de la República, todo conforme, además, a lo prescrito por los artículos 35, 39 y 40 de la Ley 137 de 1994.

3. El decreto que prorroga el Estado de Conmoción Interior. Sus efectos. Requisitos para su expedición.

3.1. Como ya se señaló, el Estado de Conmoción Interior inicialmente declarado por un término no superior a noventa días, puede ser prorrogado luego en dos oportunidades sin que en ninguna de las dos prórrogas pueda excederse ese límite.

3.2. Si el estado de excepción aludido se prorroga mediante decreto expedido por el Presidente de la República y sus ministros, la consecuencia inmediata de su expedición, es doble. De un lado, los decretos legislativos expedidos anteriormente y hasta entonces vigentes, prolongan su vigencia por el mismo tiempo; y, de otro lado, el Presidente de la República queda facultado para dictar nuevos decretos legislativos durante la prórroga del estado de excepción inicialmente decretado.

3.3. Dados los efectos que está llamado a producir el decreto mediante el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior, tanto la Constitución como la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, han establecido requisitos específicos y de observación estricta para su expedición.

3.3.1. Es claro que conforme al artículo 213 de la Carta no podría prorrogarse dicho estado si no continuara la grave perturbación del orden público que por atentar de manera inminente contra la seguridad del Estado, la convivencia ciudadana o la estabilidad institucional, imposible de superar con las atribuciones de policía ordinarias, dio origen a la declaración inicial del Estado de Conmoción Interior. De no ser así, no se trataría de una prórroga, es decir, de la continuación de ese estado excepcional, sino de la declaración de uno nuevo bajo nuevas circunstancias y por causas diferentes, pues prorrogar es prolongar algo en el tiempo.

3.3.2. Dado que en una democracia es de su esencia el mutuo control de las ramas del poder público como una garantía indispensable para evitar la concentración del poder en una de ellas, y para proteger de esa manera los derechos fundamentales de los asociados, la Constitución Colombiana de 1991, partiendo del supuesto necesario de la transitoriedad de los estados de excepción, optó por limitar la posibilidad de que la conmoción interior pueda prorrogarse en el tiempo ilimitadamente a voluntad del Ejecutivo.

En un Estado democrático se hace indispensable como garantía de la libertad y de los derechos fundamentales de los asociados, que se ejerzan por distintos órganos y de manera separada las funciones de legislar, administrar y juzgar. Su concentración en una sola de las ramas del poder conduce, necesariamente, a un Estado autoritario, al despotismo o a la tiranía. De la misma manera, el Estado democrático supone la adopción de recíprocos controles entre las ramas del poder, para que no impere la voluntad aislada de una de ellas. Es, pues, esencial que quien ejerza el poder, a su vez sepa que es objeto de control en su ejercicio. Es esa la razón por la cual al Ejecutivo lo vigila y controla desde el punto de vista político, el Congreso de la República que, además de la función de legislar ejerce como representante de la voluntad popular esa trascendental función democrática. Así mismo, la rama judicial, a su turno, no escapa a los controles establecidos en la Constitución Política. En síntesis, en una democracia, ninguna de las ramas del poder público puede sustraerse a la sujeción que le debe a la Constitución Política y a la ley. De lo contrario, desaparecería el Estado de Derecho.

La Corte Constitucional, a quien se confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, es el órgano a quien le corresponde hacer efectiva la garantía del ejercicio de los controles recíprocos entre las ramas del poder público, dentro del ámbito de las funciones que a cada una de ellas asigna la Carta Política para el funcionamiento pleno de las instituciones democráticas y el respeto a los derechos fundamentales de los asociados.

Por ello, de manera expresa en el artículo 213 de la Carta Política, se dispuso que para prorrogar por segunda vez el Estado de Conmoción Interior, se acentúan los controles por las otras dos ramas del poder público. Así, antes de dictar el decreto para el efecto, ha de obtenerse concepto previo y favorable del Senado de la República, a solicitud del Presidente de la República; y, luego, ese decreto se somete al control de constitucionalidad por la Corte Constitucional.

No son, ni el acto del Senado de la República al emitir el concepto aludido, ni el de la Corte Constitucional al proferir la sentencia sobre la exequibilidad o inexecutable del decreto que proroga por segunda vez el Estado de Conmoción Interior, requisitos secundarios, simplemente formales, de carácter adjetivo, o de naturaleza superflua, sino todo lo contrario. Mediante ellos, la Constitución, para preservar el carácter democrático del Estado de Derecho y por las consecuencias que respecto de las libertades públicas conlleva la prórroga del Estado de Conmoción Interior, estableció esos dos requisitos que resultan así de orden material, sustancial, con una finalidad claramente opuesta a la posibilidad de la concentración del poder en el Ejecutivo. Es decir, son esos dos actos, el uno anterior y el otro posterior a la expedición del decreto que proroga la conmoción interior, controles rigurosos de orden democrático que no pueden alterarse, ni siquiera con la omisión o aquiescencia de los encargados de ejercerlos, pues ello pondría en peligro las libertades públicas y sería violatorio de la Carta Política, pues de esa manera desaparecerían los controles previstos por ella.

3.3.3. El acto del Senado de la República, para que sea posible prorrogar la conmoción interior, como ya se dijo, es un concepto, que además ha de ser previo y favorable. Ello significa, que dicha Corporación ha de emitir una opinión, un juicio sobre algo. En este caso, esa opinión o ese juicio debe recaer, necesariamente sobre un objeto preciso, determinado en la Constitución Política y por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Es decir, sobre la persistencia o no de las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior que ya ha sido prorrogado en una ocasión. No es entonces, un acto carente de contenido material, sino de carácter concreto, particular, específico; un juicio, una opinión, pero desde luego fundada, razonada, es decir, con una motivación que ha de hacer la Corporación a la cual le asigna la Constitución Política esa trascendental y delicada función, como quiera que se trata de un acto de derecho público, que ha de estar precedido del debate en el cual se expongan distintos criterios antes del pronunciamiento de la Corporación en uno u otro sentido, pero en todo caso expresando los fundamentos de la decisión.

Además de su existencia, por ministerio de la Constitución se requiere que el concepto sea previo y, además favorable. No basta, entonces, con que el concepto exista y, ni siquiera es suficiente que sea anterior a la expedición del decreto que proroga el Estado de Conmoción Interior. Se necesita, adicionalmente, que sea favorable el concepto pues, de no serlo, el Presidente de la República no puede prorrogar la conmoción interior por segunda vez. Y, como se trata de un concepto, aun siendo favorable, después de obtenerlo el Presidente de la República no está obligado a dictar el decreto respectivo, ya que como responsable del mantenimiento y restablecimiento del orden público en caso de encontrarse perturbado, puede

considerar que las circunstancias imponen abstenerse de dictar ese decreto. Lo que le está vedado al Presidente de la República, es prorrogar por segunda vez el Estado de Conmoción Interior sin que el concepto del Senado exista y sea favorable.

3.3.4. Cuando se trata de la segunda prórroga del estado de excepción a que se ha hecho referencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 213 de la Constitución, 35 y 40 de la Ley 137 de 1994, se requiere concepto previo y favorable del Senado de la República, además del informe que ordena rendir el artículo 39 de la citada ley al Congreso. Tal prórroga exigirá acreditar que «al cabo de 180 días» de declarada inicialmente la Conmoción Interior, «persistieren las circunstancias que dieron lugar» a la declaratoria del mismo, caso este en el cual «el Presidente deberá solicitar al Senado» que rinda su concepto, solicitud que deberá formularse «con una antelación no menor de 15 días al vencimiento de la primera prórroga» y respecto de la cual el pronunciamiento a que haya lugar deberá realizarse «antes del vencimiento de dicho término».

Además, por expreso mandato del artículo 39 de la Ley 137 de 1994, el Gobierno, independientemente de los informes que cada treinta días ha de rendir al Congreso sobre la «evolución de los acontecimientos», «también deberá presentar un informe cuando sea necesario prorrogar el Estado de Conmoción Interior», informe este sobre el cual cada una de las Cámaras deberá pronunciarse en un «plazo máximo de 15 días».

Como se advierte sin dificultad alguna, conforme a las normas precedentemente citadas, el concepto que la Constitución ordena emitir al Senado previamente al decreto que prorroga el estado de conmoción por segunda vez, exige que esa Corporación tenga a su disposición un informe específico que ha de ser objeto de su análisis, además de los que con periodicidad de treinta días han de rendirse al Congreso de la República sobre la «evolución de los acontecimientos» durante la vigencia del Estado de Conmoción Interior. Esa nueva exigencia no es en manera alguna desprovista de razón jurídica. Ella se explica en la necesidad de que el concepto del Senado sea debidamente razonado, fundado, motivado.

De la misma manera ha de observarse que para proteger la autonomía del Senado de la República al emitir el concepto, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción en su artículo 40, establece que la solicitud formulada por el Presidente de la República deberá presentarse a aquel «con una antelación no menor de 15 días al vencimiento de la primera prórroga», lo que pone de manifiesto la preocupación del legislador estatutario en orden a evitar que el concepto sea rendido de manera precipitada o sin la suficiente deliberación, pues lo que se quiere es todo lo contrario.

3.3.5. En ese orden de ideas, es claro entonces que la Constitución de 1991 y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción que la desarrolla, acentúa el control político a que ha de someterse el Presidente de la República en el Estado de Conmoción Interior, a tal punto que no sólo le exige informes periódicos mensuales sobre la evolución de los acontecimientos, sino, además, un informe específico cuando de la segunda prórroga de dicho estado se trate, para que el pronunciamiento del Senado de la República se realice entonces con pleno conocimiento de causa y previa evaluación de la situación particular y concreta que exista en ese momento. Es un acto de una de las Cámaras Legislativas que tiene un contenido político pero que, sin embargo, se encuentra previsto en la Constitución y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, lo que significa que se encuentra regulado por el Derecho, como quiera que, sin él, no podría dictarse por el Presidente de la República el decreto respectivo.

4. El Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003 es contrario a la Constitución Política.

4.1. Examinado el decreto legislativo aludido, se observa por la Corte que aun cuando fue expedido por el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros y antes del vencimiento de la primera prórroga del estado de conmoción interior, es inconstitucional.

4.2. De entrada, se encuentra por la Corte que no obstante haber sido pedido por esta Corporación al Senado de la República el envío de la solicitud elevada por el señor Presidente de la República para que emitiera concepto sobre la prórroga del Estado de Conmoción Interior inicialmente declarado por el término de 90 días mediante Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002, y luego prorrogado mediante Decreto 2555 de 8 de noviembre del mismo año, ni en la comunicación del 24 de febrero de 2003, ni en la de 4 de marzo del año en curso, suscritas por el Secretario General del Senado de la República, ni en los documentos anexados a ellas, fue remitida la información solicitada por la Corte.

Ello habría sido suficiente para dar por no probado el cumplimiento de ese requisito. Sin embargo, ha de advertirse por la Corte que el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, acompañó a su intervención fotocopia de la solicitud formulada por el Presidente de la República al Senado, en la cual aparece un sello de correspondencia, según el cual ese documento fue recibido el 16 de diciembre de 2002, a las 4.30 de la tarde. En la solicitud aludida, el Presidente de la República rinde un informe que a su juicio justifica la emisión del concepto favorable impetrado al Senado.

4.3. De tal solicitud se ocupó el Senado en sesión extraordinaria celebrada el 20 de diciembre del año 2002, previa convocatoria que entre otros asuntos incluyó este según el Decreto 3075 de 16 de diciembre de 2002, sesión en la cual aprobó una proposición aprobatoria de la solicitud de prórroga del Estado de Conmoción Interior por segunda vez, presentada por el Presidente de la República.

4.4. Como ya se recordó por la Corte el Estado de Conmoción Interior no tiene vocación de permanencia, necesariamente ha de ser temporal dado que se trata de una institución de excepción, y por ello, una vez decretado y prorrogado que lo haya sido por primera vez, para la segunda prórroga el artículo 40 de la Ley 137 de 1994, en armonía con el artículo 213 de la Constitución, le exige para el efecto al Presidente de la República el cumplimiento estricto de los requisitos allí señalados, a saber: a) que hayan transcurrido 180 días de la declaración inicial del Estado de Conmoción Interior, como queda claro en el texto mismo del artículo 40 de la Ley 137 de 1994 citado (90 días de la declaración inicial y 90 de la primera prórroga); b) que al cabo de ellos persistan las circunstancias que dieron lugar a su declaración inicial; c) que se haya solicitado concepto al Senado de la República con una antelación no menor de 15 días al vencimiento de la primera prórroga; d) que ese concepto se pronuncie por el Senado antes del vencimiento de dicho término; y, e) que el concepto sea favorable.

4.5. Como ya se dijo, para prorrogar por segunda vez el Estado de Conmoción Interior, es indispensable la existencia de concepto del Senado de la República sobre la persistencia de las circunstancias que dieron lugar a la declaración del estado de conmoción, el cual ha de ser previo y favorable.

Es claro para la Corte que su competencia no le permite ni examinar ni cuestionar el contenido del concepto que emita el Senado de la República, pues éste tiene autonomía en ejercicio de su función de control político para emitirlo en el sentido que lo estime conveniente y con las fundamentaciones que considere pertinentes. Pero es igualmente claro que la Corte

Constitucional ha de verificar si el concepto aludido existe, o si, por el contrario, no existe. No es, entonces, un control de la Corte sobre el contenido material del concepto a cargo del Senado de la República sino sobre la preexistencia de éste a la expedición del decreto que prorroga por segunda vez el Estado de Conmoción Interior.

Conforme aparece en el expediente, el Presidente de la República elevó al Senado solicitud de concepto favorable para prorrogar por segunda vez el Estado de Conmoción Interior, mediante escrito radicado en esa Corporación el 16 de diciembre de 2002, a las 4.30 de la tarde. Así mismo, aparece demostrado en el expediente, que en la sesión extraordinaria del Senado de la República celebrada el 20 de diciembre de 2002 (según el acta No. 43, publicada en la Gaceta del Congreso el viernes 7 de febrero de 2003), se aprobó la solicitud presentada por el Presidente de la República. Así, luego de la intervención del Ministro del Interior y de Justicia, en la cual solicitó al Senado *«el favor de su voto en esta proposición muy respetuosa y encarecida»*, sin que mediara un informe previo único, o un informe de mayoría y otro de minoría para sustentar la conclusión luego del debate, aparece que *«La Presidencia somete a consideración de la plenaria la solicitud de prórroga de la Conmoción Interior presentada por el Presidente de la República doctor Alvaro Uribe Vélez y, cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación»* (página 61, Gaceta del Congreso citada).

De esta suerte, queda entonces establecido que hubo una solicitud al Senado de la República y una aprobación de la misma por esa Corporación. Pero, así mismo también queda establecido que tal solicitud aprobada mediante proposición de la cual no aparece el número de votos favorable ni el desfavorable a ella, lejos está de ser un concepto. En efecto, si el concepto es un juicio, una opinión, sobre la persistencia o no en este caso de las circunstancias que dieron lugar a la declaración de conmoción interior, ello supone de suyo, una motivación, una fundamentación de la Corporación como tal, en la cual se expresen las razones por las cuales el concepto se emite mediante la votación respectiva. Desde luego, la manera como aparezca la motivación y la conclusión de la misma no están sometidas a reglamentaciones de carácter formal, para que el concepto se rinda adoptando las formas de una ley, de una resolución de carácter administrativo o de una sentencia judicial, en un documento determinado, en un pliego de papel. No. Eso no es lo que echa de menos en esta oportunidad la Corte Constitucional. Lo que aquí acontece es que desde el punto de vista del contenido material la aprobación de la proposición a que se ha hecho alusión carece por completo del mismo. Es decir, el juicio, la opinión del Senado de la República sobre la persistencia o no de las circunstancias que dieron origen a la declaración del Estado de Conmoción Interior, es inexistente. No puede la Corte, desde el punto de vista constitucional dejar pasar por alto esa omisión, pues ello significaría aceptar que el control exigido por la Carta Política para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior, pasaría a ser puramente formal o aparente, cuando la Constitución exige que sea real y material, independientemente de la forma como se exprese, máxime si se trata de un control destinado a prorrogar en el tiempo un estado de excepción que limita las libertades públicas.

Sobre el alcance jurídico del artículo 213 de la Carta Política para la prórroga del Estado de Conmoción Interior por segunda vez, fue desconocido en este caso un trascendental antecedente sobre el cual, ahora, ni siquiera se hizo alusión. Así, el 29 de abril de 1993 el Presidente de la República solicitó al Senado de la República concepto favorable para prorrogar el Estado de Conmoción Interior que había sido declarado mediante Decreto 1793 de 8 de noviembre de 1992 y prorrogado por primera vez mediante Decreto 261 de 5 de febrero de 1993. En esa oportunidad

el Senado de la República integró una comisión con representación de todos los grupos políticos, la cual formuló una «recomendación de concepto previo y favorable» para esa solicitud, con un análisis prolijo de las circunstancias de orden público entonces existentes. De la misma manera, hubo informe de minoría, en el cual se recomendaba no acceder a la emisión de concepto favorable a tal solicitud y, luego del debate, se optó por acoger el primero de los informes citados con la fundamentación resultante del mismo. Por ello, se expidió el Decreto 829 de 6 de mayo de 1993, por el cual se prorrogó por segunda vez, y por noventa días el Estado de Conmoción Interior a que se ha hecho mención.

La Corte Constitucional en sentencia C-294 de 29 de julio de 1993, Magistrado Ponente, Eduardo Cifuentes Muñoz, por unanimidad lo declaró exequible, y en relación con el concepto previo del Senado de la República, entonces expresó: *«El requisito de concepto previo del Senado de la República respecto del segundo y último período de prórroga del Estado de Conmoción Interior, fue instituido por el constituyente con el objeto de asegurar un control político efectivo a la utilización del estado excepcional, con lo cual se le imprime legitimidad democrática. En efecto, la necesidad de obtener dicho concepto compromete al Presidente a justificar ante el Senado las razones por las cuales han sido insuficientes la declaratoria inicial y la primera prórroga del Estado de Conmoción Interior».*

4.6. Pues bien, si el Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002 declaró el Estado de Conmoción Interior por el término de 90 días, es claro que éstos se cumplían el 11 de noviembre del mismo año. Prorrogado dicho estado mediante Decreto 2555 de 8 de noviembre de ese año, por el término de 90 días adicionales, aparece entonces que al momento de formular la solicitud al Senado para que este emitiera concepto sobre la segunda prórroga, esto es, el 16 de diciembre de 2002, sólo habían transcurrido 35 días de la primera prórroga, vale decir 125 días desde la declaración inicial.

Ello significa entonces, que la solicitud fue formulada y aprobada mediante proposición, cuando no había transcurrido ni siquiera la mitad del período de la primera prórroga, con lo cual se vulneró lo prescrito por los artículos 213 de la Carta Política y 40 de la Ley 137 de 1994, pues la exigencia que ésta última norma hace sobre la persistencia de las circunstancias que dieron lugar a la declaración del Estado de Conmoción Interior «al cabo de 180 días», supone de suyo que la solicitud a que se alude y el concepto que ha de rendirse por el Senado de la República deben ser lo más próximos posibles a la expiración de la primera prórroga. De lo contrario, habría que aceptar que sobre circunstancias hipotéticas futuras se pudiera anticipar un concepto como si efectivamente estuvieran ocurriendo al momento de rendirlo, para que con ese fundamento el Presidente de la República prolongara en el tiempo atribuciones que son excepcionales.

Tal interpretación distorsiona por completo la Constitución y hace nugatorios los controles previstos en ella para evitar la prolongación indebida del Estado de Conmoción Interior. Resulta ciertamente contrario a la lógica que apenas al inicio de los primeros noventa días de prorrogado ese estado de excepción, pueda el Senado de la República emitir un concepto serio y fundado en la realidad sobre la persistencia de las circunstancias que dieron origen a su declaración inicial y a la primera prórroga, que justifiquen entonces por su proximidad a la expiración de ésta, una segunda prolongación del estado de excepción.

Admitir la validez de semejante interpretación, supondría entonces que el Senado de la República pudiera auscultar el futuro en materia tan delicada como cuáles serían las circunstancias que, por persistir, pudieran justificar para ese momento, que el Presidente de la República dictara

un nuevo decreto para prorrogar el Estado de Conmoción por segunda vez. Sólo con una flexibilidad y largueza contraria a Derecho podría admitirse que de esa manera se burlen primero el control político y luego el control jurídico a que se encuentra sometido ese estado de excepción, si ello se aceptara por la Corte.

En apoyo de la opinión contraria podría aducirse que el artículo 40 de la Ley 137 de 1994, no establece un término preciso a partir del cual el Presidente de la República se encuentre compelido a formular la solicitud de concepto al Senado.

Sin embargo, esa interpretación resulta tan completamente carente de razón jurídica por lo ya expresado, como que al amparo de ella podría concluirse entonces que el concepto se podría solicitar desde cuando se proroga por primera vez el Estado de Conmoción Interior, bajo el argumento según el cual pueda preverse que los primeros noventa días de prórroga del mismo serán insuficientes para el restablecimiento del orden público, lo que resulta absurdo. Más aún, el anuncio podría realizarse desde la declaración misma del Estado de Conmoción aseverando que se prevé que durante los primeros 90 días de la declaración inicial no será posible restablecer el orden público; que tampoco podrá obtenerse esa finalidad si se proroga por primera vez por otros noventa días y, de la misma manera, que al cabo de esos 180 días no será posible la recuperación del orden público perturbado, lo que resulta más absurdo todavía.

Por ello, entonces, fuerza es concluir que la única interpretación jurídico - constitucional que se acompasa con el espíritu democrático de la Carta Política, es que cada una de las prórrogas sucesivas del Estado de Conmoción Interior obedezca a un análisis próximo de las circunstancias concretas existentes en todo el territorio nacional o parte de él para establecer si en ese momento persisten o no las que sirvieron de soporte a la declaración inicial.

Ello es así, por cuanto la propia Constitución le permite al Presidente de la República, con sus ministros, apreciar si las circunstancias que se viven son de tal naturaleza que se hace indispensable la primera prórroga del Estado de Conmoción. Pero luego, dadas las implicaciones de orden político y por cuanto se encuentran de por medio limitaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos en una situación que debe ser anormal y extraordinaria, exige entonces la Carta que la apreciación de tales circunstancias ya no sea la que autónomamente haga el Presidente de la República con sus ministros, sino que ha de sujetarse a la evaluación concreta de la situación en ese momento por parte del Senado de la República como representante del pueblo. Es decir, se acentúa el control político y, por ello, resulta entonces contrario a la Constitución que esa apreciación no se haga al final de la primera prórroga sino al comienzo de ella. Del mismo modo, no puede ser indiferente para el control jurídico por la Corte, cuándo se emite el concepto por el Senado de la República, como quiera que con la emisión de éste se estableció un requisito sine qua non para la validez del decreto que prorroga por segunda vez el Estado de Excepción.

4.7. Tampoco es de recibo el argumento según el cual la solicitud se presentó por el Presidente de la República el 16 de diciembre de 2002 y se analizó por el Senado en la sesión extraordinaria del 20 del mismo mes, por cuanto ni en el mes de enero ni en el mes de febrero de 2003 debía reunirse el Congreso. Ese sería un argumento de conveniencia, pero no de constitucionalidad. Además, ello resulta inaceptable porque el Presidente de la República, así como convocó a sesiones extraordinarias al Congreso una vez finalizado el período legislativo y hasta el 23 de diciembre de 2002 inclusive, podría también haberlo convocado para el cumplimiento oportuno de una función constitucional de tanta trascendencia como la emisión de un concepto para la prórroga por segunda vez de un Estado de Conmoción Interior, cuando

estuviera próxima a expirar la primera prórroga y dándole al Senado, como mínimo, 15 días para deliberar sobre ella. El Senado de la República, no podría haberse negado a deliberar para el efecto y, es más, como el país conoce, el Congreso fue convocado a sesiones extraordinarias a partir del 5 de febrero del año en curso, para el estudio de otros asuntos, circunstancia ésta que demuestra que no era imposible haberlo convocado para cumplir con la función constitucional a que se ha hecho mención y sin la cual no sería posible dictar el decreto que prorrogara el Estado de Conmoción Interior por segunda vez.

4.8. Viene de lo dicho, que el Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, resulta inconstitucional por no haberse cumplido para su expedición, con lo dispuesto por los artículos 213 de la Constitución Política y 40 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo N° 245 de 5 de febrero de 2003 «*Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior*».

Esta sentencia surte efectos a partir del día siguiente de su expedición.

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

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT,

Presidente

(con salvamento de voto)

JAIME ARAUJO RENTERÍA,

Magistrado

(con aclaración de voto)

ALFREDO BELTRÁN SIERRA,

Magistrado

(con aclaración de voto)

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA,

Magistrado

(con salvamento de voto)

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO,

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL,

Magistrado

(con salvamento de voto)

MARCO GERARDO MONROY CABRA,

Magistrado

(con salvamento de voto)

ALVARO TAFUR GALVIS,

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ,

Magistrada

(con aclaración de voto)

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ,

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-327/03

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, los suscritos magistrados aclaramos nuestro voto en relación con la Sentencia C-327 de 29 de abril de 2003, mediante la cual se declaró la inexecutable del Decreto Legislativo No. 245 de 5 de febrero de 2003 «*por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior*», por cuanto a nuestro juicio, adicionalmente a las razones por las cuales se declaró la inexecutable del Decreto aludido, deberían haberse incluido en la sentencia como parte de la motivación para llegar a esa conclusión, las que a continuación se exponen:

1. La prórroga del Estado de Conmoción Interior solamente puede decretarse por el Presidente de la República por segunda vez cuando «persistieren las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior», si además, el decreto respectivo se expide al cabo de 180 días de la declaración del mismo y previo concepto favorable del Senado de la República (art. 213 de la C.P. y 40 de la Ley 137 de 1994).

2. No puede entonces el decreto mediante el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior, ni la primera ni la segunda vez, aducir causas distintas a las que llevaron a su declaración y, en todo caso, se requerirá que persista la grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la convivencia ciudadana o la seguridad del Estado y que, además, ella no pueda conjurarse con el ejercicio de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

3. En este orden de ideas, y siguiendo al punto los parámetros que utilizó la Corte en la Sentencia C-802 de 2002, para el examen de los presupuestos materiales del Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002, mediante el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior, se observa que:

3.1. La Corporación encontró como soporte fáctico de la declaración del Estado de Conmoción Interior «los ataques contra ciudadanos indefensos, las violaciones de sus derechos humanos, la violación a las reglas del Derecho Internacional Humanitario y la comisión de delitos de lesa humanidad»; los actos de terrorismo y ataques de esa índole a la infraestructura de servicios esenciales y, finalmente, «los actos de coacción a mandatarios locales y seccionales y a sus familias como legítimos representantes de la democracia regional y también administradores de justicia».

3.2. Sobre el particular, como aparece en el expediente, y en la Sentencia C-327 de 29 de abril de 2003 a la que se refiere esta aclaración de voto, coinciden las intervenciones de los altos funcionarios oficiales en este proceso, en la afirmación según la cual las medidas dictadas en desarrollo de la declaración de Conmoción Interior, han servido para disminuir en conjunto la intensidad de tales hechos, si bien con posterioridad al 5 de febrero de 2003, fecha de expedición

del decreto e inmediatamente antes se produjeron nuevos hechos violentos. Es decir, la situación fáctica por este aspecto continúa siendo grave y en esa medida afecta el orden público.

3.3. En cuanto al presupuesto valorativo de la situación de orden público para la declaración del Estado de Conmoción Interior, afirmó la Corte en la Sentencia C-327 de 29 de abril de 2003, que este corresponde realizarlo al Presidente de la República, quien esta ponderación no puede incurrir en una apreciación arbitraria o en un error manifiesto sobre la gravedad de la alteración del orden público y si, en tal caso ella atenta de manera grave e inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, juicio éste que no puede en ningún caso ser arbitrario o manifiestamente erróneo.

En relación con este elemento, cuando se trata de la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior, conforme a lo dispuesto por los artículos 213 de la Constitución y 40 de la Ley 137 de 1994, el Presidente de la República carece ya de la autonomía para la apreciación que se le otorga por la Carta para la declaración de ese estado de excepción, pues, como ya se expresó en esta sentencia y ahora se reitera, la exigencia de un concepto previo y favorable por parte del Senado de la República implica una limitación a la atribución presidencial al punto que, si tal concepto positivo no se obtiene, el Presidente de la República ha de abstenerse de dictar el decreto respectivo, o de lo contrario violaría la Constitución.

De manera pues que sólo puede prorrogarse por segunda vez el Estado de Conmoción Interior si persisten las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, lo cual significa que si la legislación ha variado de tal manera que transcurridos ya 180 días de la declaración inicial de ese estado de excepción, el Presidente de la República cuenta con nuevos instrumentos de orden jurídico para conjurar las causas de la perturbación del orden público, eso significa, como resulta obvio, que las circunstancias ya no son las mismas y, en virtud de ello, no sería acorde con la Constitución Política prorrogar el Estado de Conmoción Interior por segunda vez, pues ello violaría el artículo 213 de la Carta, así como la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción en sus artículos 9, 10, 11 y 40. En efecto, un Decreto Legislativo así expedido no sería una medida encaminada directamente y específicamente a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, ni tampoco se ajusta al principio de necesidad pues no sería expedido para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior.

3.4. En relación con la insuficiencia de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía para superar la grave perturbación del orden público que afecta la estabilidad institucional, la convivencia ciudadana o la seguridad del Estado, se afirmó por la Corte en la Sentencia C-802 de 2002, que su ponderación corresponde al Presidente de la República, quien no puede incurrir en arbitrariedad ni en error manifiesto sobre el particular, y, de manera concreta se expresó en dicha sentencia que, para este Estado de Conmoción Interior se definieron por el propio Gobierno en el Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002 unas «áreas temáticas alrededor de las cuales ejercerá las facultades excepcionales que le confiere el Estado de Conmoción Interior con miras a la superación de la crisis», es decir, que allí se hizo una «relación genérica de las medidas requeridas», la que «constituye una delimitación del ámbito que será objeto de regulación legislativa excepcional durante la vigencia de la conmoción interior».

La limitación temática mencionada, conforme a la Sentencia citada quedó delimitada por «las medidas que se anuncian» las cuales son:

- «- Imposición y recaudo de nuevas contribuciones fiscales (considerando 12).*
- Modificación y adición de la ley de apropiaciones (considerando 13).*

- *Mejorar y aumentar la capacidad técnica y de equipamiento de la Fuerza Pública y ampliación del pie de fuerza (considerandos 8, 14, 16 y 18).*

- *Adopción de mecanismos de derecho penal y procesal penal y de fortalecimiento de la rama judicial (considerandos, 18, 19, 20, 21 22 y 23).*

- *Promoción de la colaboración de los operadores de sistemas de comunicación (considerando 15).*

- *Adopción de un plan de desmovilización de grupos terroristas (considerando 17).*

- *Reforzar los programas de lucha contra el secuestro y la extorsión, restringir el acceso de las organizaciones delincuenciales y a los activos y recursos financieros originados en cualquier actividad ilícita y acelerar los procesos de extinción de dominio (considerando 23).*

- *Restricción de la libre circulación de personas y vehículos por determinados lugares y horas (considerando 24)».*

- Precisamente para el efecto indicado, mediante Decreto 1838 de 2002, el Gobierno Nacional creó un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación para preservar la seguridad democrática, adicionado por el Decreto 1885 del mismo año y modificado luego por el Decreto 1838 de 2002. Es decir, en cuanto a la necesidad de «imposición y recaudo de nuevas contribuciones fiscales a las cuales se refiere el considerando 12 del Decreto 1837 de 2002, es una finalidad ya alcanzada. En efecto, la obligación tributaria ya surgió, ha sido recaudada en gran parte y ha sido incorporada al presupuesto, si bien para gastarla ha de sujetarse estrictamente al objeto mismo de su creación.

- En cuanto al mejoramiento, aumento de la capacidad técnica, nuevo equipamiento de la Fuerza Pública y ampliación del pie de fuerza a que se refieren los considerandos 8, 14, 16 y 18 del Decreto 1837 de 2002, a ello se ha dado cabal cumplimiento con los nuevos y especiales recursos provenientes del impuesto para la denominada seguridad democrática, al cual ya se aludió. Es decir, que esta finalidad también ha sido cumplida, y, en lo que resulte necesario, habrá de cubrirse con los recursos ordinarios.

- En relación con la adopción de mecanismos nuevos de derecho penal y procesal penal y fortalecimiento de la rama judicial del Estado, ha de recordarse que el Congreso de la República aprobó una reforma constitucional a la Fiscalía General de la Nación con ese propósito, por una parte, y, además, en la Ley 788 de 2002, presentada por iniciativa del Ejecutivo, aprobó nuevos tipos penales para definir y reprimir los delitos de contrabando de gasolina, hidrocarburos y otros derivados del petróleo, con cuyos recursos según el Decreto 1837 de 2002, se financiaban grupos armados al margen de la ley. Por este aspecto, pues, ahora se tiene legislación permanente.

- En cuanto a la desmovilización de grupos terroristas y nuevos instrumentos para el control del orden público, la Ley 782 de 2002 prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997, que ya había sido prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999, y le introdujo modificaciones adicionales, especialmente mediante sus artículos 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 34, 35, todos los cuales se encuentran encaminados a facilitar la desmovilización de quienes integran los grupos armados al margen de la ley, se autoriza al Presidente de la República para conceder indultos, se facilita la realización de planes de reinserción a la vida social de quienes se desmovilicen de grupos armados al margen de la ley, se dictan normas tendientes a controlar las comunicaciones mediante equipos especializados, se facilita el asilo de quienes requieran acudir a ese

instrumento de Derecho Internacional en un momento determinado, imponiéndole al Gobierno de colaboración al respecto, se dictan normas para facilitar la atención médico hospitalaria de las víctimas del conflicto armado, aún de los combatientes sin distinción alguna, se facilita la participación política futura de quienes se acojan voluntariamente a procesos de paz dirigidos por el Gobierno, y, en general, se dota al Ejecutivo de instrumentos específicos para facilitarle el control del orden público de manera permanente, modificando al punto la legislación preexistente.

- De la misma manera, mediante la Ley 793 de 2002, se establecieron reglas nuevas que regulan desde el punto de vista sustancial y procesal la extinción de dominio de bienes ilícitamente adquiridos, con lo cual esta norma permanente modifica la legislación anterior que fue considerada insuficiente para reprimir las fuentes de financiación de los grupos armados al margen de la ley.

- Igualmente, con las normas existentes y la nueva política criminal, existen programas de lucha contra el secuestro y la extorsión, que en gran medida se cumplen a través de los instrumentos jurídicos a que se ha hecho alusión.

- Por otra parte, para la restricción de la circulación de las personas en los casos que ella fuere necesaria, puede acudirse a las normas contenidas en el Código de Policía, y para el control del orden público y el combate a las fuerzas irregulares, el Presidente de la República cuenta con una atribución constitución de carácter permanente como comandante supremo de la Fuerza Pública.

3.5. Así las cosas, necesariamente ha de aceptarse que ahora no existe la misma situación que al momento de expedirse el Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002, pues la insuficiencia de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía que entonces se adujo, ha quedado superada por la diligente actividad del Congreso de la República, que en el breve lapso de un semestre expidió las normas que propuso el Gobierno Nacional.

Corolario obligado de lo antes expuesto, es entonces que también por las razones expresadas en los numerales precedentes, los presupuestos materiales para prorrogar, por segunda vez el Estado de Conmoción Interior no se encuentran cumplidos a cabalidad y, en consecuencia, por ello también resulta contrario a la Constitución el Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, razón esta por la cual aclaramos nuestro voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA,
Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERIA,
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ,
Magistrado

ADICIÓN SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-327/03

Además de los argumentos esgrimidos en el salvamento de voto, estimamos que si se hubiera seguido la jurisprudencia de la Corte sobre el control de los decretos que prorrogaron un estado de conmoción interior¹, la sentencia habría sido diferente.

En efecto, si la Corte hubiera ido al fondo habría distinguido entre a) la facultad presidencial para legislar hacia el futuro, durante la segunda prórroga, mediante la expedición de decretos excepcionales con fuerza de ley y b) la continuidad de los decretos dictados en el pasado al amparo del estado de conmoción interior prorrogado. Cuando el gobierno prorroga el estado de conmoción adopta estas dos decisiones, o sea, mantener la autohabilitación para legislar en materia de orden público cumpliendo los requisitos constitucionales, internacionales y estatutarios y, además, prorrogar la vigencia de los decretos ya dictados al amparo del estado de conmoción interior.

Quizás si se hubiera ido al fondo, se habría concluido que la mayoría de los decretos cuya vigencia fue prorrogada no podían continuar surtiendo efectos porque durante el estado de conmoción el Congreso ya había dictado leyes que los hacían innecesarios. Así lo decidió esta Corte por unanimidad, recientemente, cuando declaró inexecutable el decreto que penalizó el hurto de hidrocarburos con la finalidad de financiar organizaciones criminales y amplió el régimen de detención preventiva en esos casos. La Corte concluyó que la expedición de la Ley 782 de 2002 sobre la misma materia, llevaba a que el decreto no pasara el juicio de necesidad jurídica. Fue declarado, entonces, inconstitucional.² Algo semejante se habría podido concluir, si hubiéramos entrado a cuestiones de fondo, en el presente caso, respecto de la mayoría de los decretos cuya vigencia fue prorrogada. Quienes suscribimos esta adición al salvamento de voto habríamos votado por la inconstitucionalidad de la prórroga de decretos excepcionales que dejaron de ser jurídicamente necesarios dado que el Congreso expidió leyes permanentes sobre la misma materia regulada por tales decretos.

En conclusión, un análisis de fondo habría llevado a una inexecutable, no total, pero sí parcial del Decreto 245 de 2003, en cuanto prorrogó decretos legislativos que no pasan el juicio de suficiencia puesto que varias leyes expedidas por el Congreso a iniciativa del Ejecutivo los hacían jurídicamente innecesarios.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, Magistrado
EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, Magistrado

¹ En especial la C-063 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas.

² Sentencia C-149 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-327/03

Con el debido respeto por la sentencia proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional expresamos los motivos de nuestro desacuerdo, sin que con ello descalifiquemos la opción interpretativa que orientó a la mayoría de la Corte.

Sin embargo, ante todo, es necesario advertir que no disintimos de varios aspectos de la sentencia. Por eso, estimamos pertinente resaltar lo que efectivamente compartimos de ella, o sea, lo que nos une a la mayoría que adoptó la decisión de la Corte. En el plano de los *principios*, compartimos a) que es preciso defender, frente al Ejecutivo, la autonomía del Senado cuando éste emite concepto sobre la segunda prórroga del estado de conmoción interior; b) que los controles entre ramas del poder público deben ser tomados en serio máxime cuando constituyen una manifestación del principio de la separación de poderes y del sistema de frenos y contrapesos y han sido confiados a un órgano, como el Senado, popularmente elegido, representativo de diferentes fuerzas políticas y democráticamente deliberativo; c) que los procedimientos y las formas ocupan un lugar medular en el derecho en cuanto tienen una función de garantía, generalmente de los derechos y libertades frente a la autoridad y de las minorías frente a las mayorías. Por otra parte, entendemos que a) el estado de conmoción interior estaba a punto de vencer puesto que los 90 días de la segunda prórroga se cumplirían la semana siguiente al presente fallo; b) que las consecuencias prácticas de la inexequibilidad serían menores porque durante los cerca de 260 días que duró el estado de conmoción tanto el Ejecutivo como el Congreso adoptaron decisiones – presencia de la fuerza pública, nuevas leyes de orden público, penales y de extinción de dominio, recaudo de obligaciones tributarias ya causadas etc.- que reducen el impacto de la inconstitucionalidad de la segunda prórroga.

De tal manera que es más lo que une a la Corte en este caso, que lo que la divide. No obstante, el tema central de nuestro desacuerdo es suficientemente importante como para que salvemos nuestro voto. El desacuerdo surge principalmente respecto del camino argumentativo que tomó la sentencia para justificar la decisión y de los medios formalistas que establece para alcanzar los fines sustantivos por los cuales propende.

Quienes salvamos el voto pensamos que la mayoría cayó en el más exagerado de los formalismos: (i) el que impone a partir de una categoría abstracta (la noción «concepto») (ii) exigencias formales (escrito separado que recoja las razones, informe de una comisión y oportunidad de la decisión) (iii) cuyo fundamento constitucional o legal es endeble y (iv) que no cumplen efectivamente, así ese fuera el propósito, la función de proteger efectivamente un principio constitucional, sino que, por el contrario, (v) subvaloran realidades notorias y hechos probados (el debate y las razones que tuvo el Senado para rendir concepto favorable) aceptados por la propia sentencia y (vi) van en contravía de los principios (la autonomía del Senado frente

al Ejecutivo base del control político) que las formalidades exigidas supuestamente tienen la finalidad de garantizar.

Para quienes disintimos, el Senado sí rindió concepto previo y favorable a la prórroga. La sentencia no aprecia en su cabal dimensión lo que realmente sucedió cuando el Senado libremente deliberó sobre el informe presentado por el Gobierno y luego aprobó el 20 de diciembre de 2002 la segunda prórroga de la Conmoción Interior. La mayoría subvaloró esa realidad y, de contera, aceptó interpretaciones de la Constitución que son lesivas de la autonomía del Senado y de la efectividad del sistema de frenos y contrapesos durante el estado de conmoción interior.

a- La sentencia subvalora hechos notorios, probados y aceptados por la propia Corte.

El origen de nuestro desacuerdo reside en que la sentencia subvalora hechos probados y evidentes y privilegia formalidades que no defienden adecuadamente principios sustantivos. La pregunta central que debía resolver la Corte era la siguiente: ¿hubo o no concepto previo favorable del Senado a la segunda prórroga? La respuesta es afirmativa si se mira la realidad, o sea, lo que efectivamente sucedió según las actas oficiales publicadas en la Gaceta del Congreso. La sentencia, en cambio, estima que no existió concepto porque este no consta en un documento separado motivado y preparado por una comisión del Senado.

Lo que consta en el expediente fue lo siguiente:

Según el acta del 20 de diciembre de 2002 el Senado sí emitió concepto, éste no fue caprichoso sino fundado en razones atinentes al orden público, y fue favorable a la segunda prórroga. Obviamente sí existió concepto previo favorable mientras no se demuestre que lo que se transcribe en dicha acta nunca ocurrió. Veamos. La secuencia de los hechos, reales y existentes, fue ésta: a) el día 16 de diciembre de 2002 el Presidente de la República solicitó al Senado concepto previo y favorable a la segunda prórroga; b) dicha solicitud fue sustentada en un informe del Presidente de la República relativo a la continuidad de las causas de la perturbación y a la insuficiencia de los medios ordinarios de policía para conjurarlas e impedir la extensión de sus efectos; c) el presidente del Senado abrió el debate sobre dicho informe dejando claro que lo que había que decidir era si el Senado rendía o no concepto favorable a la segunda prórroga, en los siguientes términos: «vamos a entrar en la aprobación o en la discusión de la solicitud del gobierno para que el Senado de el concepto previo favorable para la prórroga de la conmoción interior por 90 días mas» (Gaceta del Congreso 53, viernes 7 de febrero de 2003, pág. 55, transcripción de la sesión del 20 de diciembre de 2002"; d) el ministro del ramo justificó la segunda prórroga ante la plenaria del Senado y explicó el informe presidencial conocido por todos. Luego se inició el debate en el cual se hizo referencia, entre otros, a los hechos invocados por el Gobierno; e) el Senador Carlos Gaviria Díaz dio lectura a una constancia relativa al momento oportuno para deliberar y emitir concepto sobre el tema firmada por más de nueve Senadores en la cual se sostiene que aprobar la segunda prórroga en diciembre de 2002 sería extemporáneo; f) hacen uso de la palabra varios senadores y ninguno reclama que no pudo expresar su opinión; g) el debate se organiza por bancadas, razón por la cual hablaron once Senadores; h) sobre el tema de la oportunidad para rendir concepto, quienes intervienen abordan expresamente el tema de la oportunidad del concepto y estiman que pronunciarse en diciembre no es extemporáneo sino necesario para planear con la debida antelación las medidas de orden público («el gobierno nacional desde ya no tenga que esperar hasta el 7 de febrero, pueda trazar toda una estrategia para seguir tomando decisiones desde el punto de vista político y estratégico militar para combatir a quienes están empeñados desde hace muchos años y con

mayor énfasis en las últimas semanas en desafiar la institucionalidad colombiana»³) y, además, es conveniente para iniciar el diseño de una estrategia de seguridad permanente y de Estado («se comience a discutir aquí al interior del Congreso, entre todas las bancadas, con todos los sectores políticos, con los partidos, una estrategia de Estado de seguridad...»⁴); i) ante la controversia relativa a la constancia mencionada, uno de los senadores firmantes aclaró que dicha constancia «no entra en el fondo, digamos de la materia» y que la petición del gobierno «se ha debido tramitar en una fecha posterior para que se defina como a bien se tenga»⁵; j) con respecto al fondo, los senadores que respaldaron la tesis de que sí se debía emitir concepto favorable aludieron tanto a la persistencia de las causas de la perturbación como a la insuficiencia de los medios ordinarios disponibles⁶, es decir se pronunciaron sobre las condiciones referidas por el artículo 213 de la Constitución para que continúe el estado de conmoción interior; k) se cierra el debate sin que ninguno manifieste que desea hacer uso de la palabra o que se han cercenado los derechos de las minorías o de la oposición; l) terminado el debate, el Presidente del Senado sometió a votación la aprobación de una segunda prórroga de tal manera que la Cámara Alta, como corporación, adoptó, por mayoría de votos la decisión que la Constitución exige como requisito previo de dicha prórroga.⁷ Como resultado de todas esas etapas y debates, el Senado emitió su decisión fundada en los motivos que constan en el acta del 20 de diciembre de 2002. Esta opinión fundada y votada constituye el concepto previo favorable exigido por la Carta. Ese concepto existe. Lo que no existe es un documento especial separado e intitulado «concepto» donde se resume lo que el acta del 20 de diciembre demuestra.

Como se puede apreciar, el Senado no se limitó a votar a pupitrazo el informe del Gobierno sino que expresó su opinión sobre si podía prorrogarse por segunda vez el estado de conmoción interior y las razones para ello. Esto ocurrió después de haber sido discutido el informe que presentó el Presidente de la República justificando dicha prórroga y solicitando concepto previo y favorable del Senado.⁸ Los discursos de los senadores constan en el acta de la sesión del 20 de diciembre de 2002 y versaron sobre la persistencia de las causas de la perturbación y la insuficiencia de los medios ordinarios para conjurarlas e impedir la extensión de sus efectos. No por capricho, sino después de deliberar sobre el punto y con base en los motivos consignados en dicha acta, después de escuchar al ministro del ramo, el Senado votó a favor de una segunda prórroga, con la salvedad pública de dos honorables senadores. Es claro, entonces, que materialmente hubo concepto, si bien este consta en el acta de la sesión del 20 de diciembre de 2002 y no en un documento escrito adicional. La ausencia de este escrito no puede invocarse, como lo hace la sentencia, como prueba de la inexistencia de «concepto».

³ Intervención del Senador Juan Fernando Cristo Bustos en la cual expresa la conclusión de la bancada del partido liberal divulgada ese mismo día. (Gaceta del Congreso ya citada pág. 58).

⁴ Idem.

⁵ Intervención del Senador Jorge Enrique Robledo Castillo. Otro firmante de la constancia a continuación aclara que «la motivación nuestra no es el debate de fondo». Idem

⁶ La transcripción de las razones esgrimidas por algunos senadores aparecen en el texto del presente salvamento de voto.

⁷ Dos senadores firmantes de la constancia mencionada hicieron público su voto negativo. Jaime Dussán Calderón y Carlos Gaviria Díaz.

⁸ En la Carta enviada por el Presidente de la República sobre el particular al Senado el 16 de diciembre de 2002 expresamente se solicitó «concepto previo y favorable» para la segunda prórroga y se expresaron los motivos que justificaban dicha prórroga, ver las partes del informe intituladas. «Antecedentes», «Fundamentos de Hecho» y «Necesidad de la Prórroga».

b- La interpretación de la noción «concepto» es formalista en exceso.

La sentencia de la cual nos apartamos reposa en una interpretación de la noción «concepto», contenida en el artículo 213 de la Constitución. De ella deriva, en abstracto y al margen del contexto del caso, una serie de requisitos aplicables, quizás, a un órgano judicial, pero no a un órgano político como lo es el Senado. Este conceptualismo y esa forma de razonar reflejan un excesivo formalismo.

En efecto, como es bien sabido, el artículo 213 de la Constitución exige para la segunda prórroga de la conmovición interior «concepto previo y favorable del Senado de la República». En ninguna norma constitucional ni legal se exige que dicho concepto sea plasmado en un documento escrito y motivado. A partir de este fallo el artículo 213 de la Carta citado deberá leerse así: «concepto previo, favorable, *motivado en escrito separado*, del Senado de la República». Y en paréntesis, al lado del sustantivo «previo» habrá que agregar otro sustantivo: «*próximo*», porque la sentencia exige que el concepto, además de previo, debe ser próximo al vencimiento de la primera prórroga.

¿De dónde surgieron estos requisitos? La respuesta es clara. Empecemos por el requisito consistente en que el concepto debe ser motivado en un escrito separado. Dice la sentencia:

«En efecto, si el concepto es un juicio, una opinión, sobre la persistencia o no en este caso de las circunstancias que dieron lugar a la declaración de conmovición interior, ello supone de suyo, una motivación, una fundamentación de la Corporación como tal, en la cual se expresen las razones por las cuales el concepto se emite mediante la votación respectiva».

Como se puede apreciar, la sentencia interpreta la expresión «concepto» como si se aplicara, no a un órgano político como el Senado, sino a una corporación judicial. En un órgano que ejerce funciones judiciales, los conceptos son emitidos después de cumplir una etapa previa interna, consistente en el reparto del asunto y la redacción de un proyecto de decisión, y son plasmados en un escrito que consta de dos partes, una motiva en la cual se consigna la justificación pertinente y otra resolutive donde consta la decisión que corresponda. ¿Por qué le extiende la sentencia, así sea tácitamente, a un órgano político las formalidades propias de un proceso judicial? Ninguna razón esgrimida justifica esa extensión. ¿Por qué no se valora que el Senado es un órgano político que no tiene que someterse a las ritualidades del procedimiento judicial? Porque se hace un traslado automático, sin considerar las enormes diferencias reales y jurídicas entre un órgano judicial y un órgano político. El órgano político debe actuar conforme a la Constitución, pero no ejerce un control de constitucionalidad judicial ni su concepto es un juicio jurídico.

En la jurisprudencia de la Corte la expresión «concepto» había sido interpretada desde una perspectiva sustancial, no formal⁹. Desde un enfoque material, un concepto es una opinión o juicio relativo a determinadas circunstancias. Sustancialmente, el concepto exige deliberación previa basada en información conocida y expresión de motivos y razones que justifiquen el sentido de la opinión. En cambio, desde una perspectiva formal un concepto es un escrito - cualquiera que sea su denominación o formato, pero en todo caso un escrito especial - donde consta dicha opinión o juicio, con la correspondiente sustentación.

Ante la evidencia de que exigir que el concepto conste en un documento separado motivado es demasiado formalista, la sentencia se esfuerza en vano por decir que no está siendo ritualista. Dice la sentencia:

⁹ Inclusive esta misma semana en un auto relativo a la recusación del Procurador General de la Nación en un proceso se acogió una tesis sustancial de la expresión «concepto». También sucedió lo mismo al decidir sobre la recusación la semana anterior del magistrado Eduardo Montealegre Lynett.

«Desde luego, la manera como aparezca la motivación y la conclusión de la misma no están sometidas a reglamentaciones de carácter formal, para que el concepto se rinda adoptando las formas de una ley, de una resolución de carácter administrativo o de una sentencia judicial, en un documento determinado, en un pliego de papel. No. Eso no es lo que echa de menos en esta oportunidad la Corte Constitucional. Lo que aquí acontece es que desde el punto de vista del contenido material la aprobación de la proposición a que se ha hecho alusión carece por completo del mismo. Es decir, el juicio, la opinión de Senado de la República sobre la persistencia o no de las circunstancias que dieron origen a la declaración del Estado de Conmoción Interior, es inexistente». (subrayas fuera del texto)

Un fallo no deja de ser formalista simplemente afirmando que no lo es. Tampoco debe satisfacer a los antiformalistas que la sentencia haga la concesión de que el concepto del Senado no tiene que revestir la forma de una sentencia, un acto administrativo o una ley. Ni más faltaba: la sentencia se hubiera contentado con cualquier escrito intitulado «Concepto del Senado sobre la prórroga de la Conmoción Interior», o algo parecido, en el cual se resumieran los motivos que justificaron la aprobación de la prórroga.

Por tratar infructuosamente de convertir una exigencia formal en un requisito material, la sentencia cayó en un formalismo aún mayor: negar una realidad palpable por no haber sido resumida en un documento separado. Por eso, niega la existencia misma del concepto del Senado y dice que «el juicio, la opinión del Senado... es inexistente».

Si la sentencia hubiera reparado en las diferencias profundas en cuanto a la naturaleza y la función de los órganos judiciales y los órganos políticos, hubiera acudido a otros métodos de interpretación y seguramente la conclusión hubiera sido la opuesta, es decir, que el concepto previo favorable del Senado sí existió. Lo que no existe, como ya se dijo, es otra cosa: un documento separado especial que resuma la opinión del Senado y los motivos - que constan en el acta del 20 de diciembre - y que lleve por título: concepto del Senado.

Si se acude a la jurisprudencia específica sobre el concepto sin el cual no puede efectuarse la segunda prórroga de un estado de conmoción interior se puede apreciar que nunca la Corte había exigido que el concepto constara en un documento separado y adicional. Por el contrario, en la sentencia C-294 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz la Corte unánimemente dijo lo siguiente sobre este requisito: «El requisito del concepto previo del Senado de la República respecto del segundo y último período de prórroga del estado de conmoción interior, fue instituido por el Constituyente con el objeto de asegurar un control político efectivo a la utilización del estado excepcional, con lo cual se le imprime legitimidad democrática. En efecto, el carácter obligatorio de este concepto compromete al Presidente a justificar ante el Senado, las razones por las cuales han sido insuficientes la declaratoria inicial y la primera prórroga del estado de conmoción interior». Además, cuando aplicó estos criterios al caso particular, la Corte en la sentencia C-294 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz subrayó que el gobierno había «obtenido previamente la aprobación del Senado», dejando en claro que desde el punto de vista material lo importante es que el Senado apruebe que el Presidente prorrogue el estado de conmoción. En dicha sentencia se indica que hubo un informe presentado por una comisión de senadores a la plenaria pero ello no se estima como un requisito impuesto por la Constitución o por la ley. Como ya se anotó, la Corte en dicha sentencia resaltó las finalidades sustantivas de dicho concepto v.gr. «asegurar un control político efectivo a la utilización del estado excepcional» (finalidad relativa a la efectividad de la separación de poderes y del principio democrático) y «compromete(r) al Presidente a justificar ante el Senado las razones por las

cuales han sido insuficientes la declaratoria inicial y la primera prórroga del estado de conmoción interior» (finalidad relativa a la deliberación pluralista y al aseguramiento del principio de responsabilidad). En el presente caso, de cuya resolución nos separamos, todos estos requisitos se cumplieron (el Presidente presentó informe justificando la segunda prórroga y el Senado la aprobó) y quedaron a salvo las finalidades materiales mencionadas (el Senado ejerció su competencia de control político, después de deliberar el 20 de diciembre sobre el tema y de escuchar al Ministro del Ramo). Finalmente es importante subrayar que la Corte en la sentencia C- 294 de 1993 enfatizó que el control del Senado no es judicial sino político y es por lo tanto diferente al control que ejerce la Corte Constitucional¹⁰, algo que la sentencia de la cual disintimos pasa por alto al imponerle al Senado que en este aspecto actúe como una corporación judicial.

Inclusive acudiendo a una fuente generalmente invocada desde perspectivas interpretativas formalistas, como lo es el diccionario de la lengua española, la tesis prolijada en la sentencia aparece excesiva. En ninguna de las acepciones del vocablo «concepto» figura la exigencia de que sea escrito y motivado. Es más, en dichas acepciones queda claro que el concepto es una idea, un entendimiento, una determinación en la mente, una opinión. Prevalece en la definición lo material - la opinión sustentada en razones - no lo formal - un escrito con esa opinión.

c- La propia sentencia le resta importancia a las formalidades exigidas porque declara que el Senado puede basar su concepto en cualquier razón y que la Corte no controlará la motivación esgrimida.

De las consideraciones anteriores resulta evidente que la sentencia dedujo de la expresión «concepto» una serie de trámites y formalidades para el caso concreto. Exigir que el concepto emitido por el Senado conste en un escrito separado motivado, es una formalidad cuyo valor la propia sentencia se encarga de desvirtuar. ¿Qué importancia tiene que el concepto conste, no solo en el acta de la(s) sesión(es) correspondiente(s) del Senado, sino además en un escrito separado? ¿Cómo controlará la Corte los motivos que sean plasmados en dicho escrito? Al respecto la sentencia dice lo siguiente:

«Es claro para la Corte que su competencia no le permite ni examinar ni cuestionar el contenido del concepto que emita el Senado de la República, pues éste tiene autonomía en ejercicio de su función de control político para emitirlo en el sentido que lo estime conveniente y con las fundamentaciones que considere pertinentes. Pero es igualmente claro que la Corte Constitucional ha de verificar si el concepto aludido existe, o si, por el contrario, no existe. No es, entonces, un control de la Corte sobre el contenido material del concepto a cargo del Senado de la República sino sobre la preexistencia de éste a la expedición del decreto que prorroga por segunda vez el Estado de Conmoción Interior».

Como se puede apreciar, la propia sentencia advierte que la Corte Constitucional no controlará los motivos que invoque el Senado para autorizar la segunda prórroga. La sentencia acepta que el Senado puede formarse su concepto «con las fundamentaciones que estime pertinentes» y que la Corte no podrá «ni examinar ni cuestionar» dichas fundamentaciones. Entonces, ¿para qué exigir que conste en un escrito separado un resumen de las motivaciones

¹⁰ «Para la Corte es claro que este concepto favorable es una manifestación del control político atribuido por el Constituyente al Senado, que aún cuando dota de legitimidad democrática la utilización del estado excepcional, no por esto deja de ser independiente y diferente al control formal y material de constitucionalidad que debe ejercer esta Corporación». Sentencia C-294 de 1993 ya citada.

ya consignadas en las actas oficiales del Senado? Nada se dice al respecto. Además, nada le impide a la Corte verificar la existencia de una motivación que justifique el sentido del concepto revisando las actas de los debates.

No sobra agregar que en 1993, cuando se profirió la sentencia C-294 antes citada, las razones que justificaron en ese entonces el concepto favorable del Senado fueron tan escuetas y retóricas que es difícil apreciar la importancia de exigir que consten en un escrito separado. En efecto, tales razones fueron sintetizadas en el informe de los senadores comisionados, en dicho año, así: «el concepto del Senado de la República a la segunda prórroga de la conmoción interior debe ser favorable pues ella no es una necesidad del gobierno, sino una urgencia para la Nación», dado que los resultados «no han sido suficientes» para conjurar las causas de la perturbación del orden público. Ahora bien, durante el debate que se surtió el 20 de diciembre de 2002 en el Senado de la República se expresaron razones equivalentes a las citadas e inclusive motivos más precisos que los anteriormente transcritos. Hubo un debate sobre los temas de fondo que justificarían la segunda prórroga. Este versó tanto sobre la persistencia de hechos perturbadores del orden público como sobre la insuficiencia de los medios de policía ordinarios para conjurar la perturbación. Por ejemplo, se dijo lo siguiente:

«Palabras del Honorable Senador Juan Fernando Cristo... Sin embargo, los episodios de terrorismo desatados en las últimas semanas que hoy han tenido precisamente un paso más de los terroristas en la ciudad de Cúcuta con el carro bomba colocado en contra de unos policías en el sector muy populoso de la ciudad, con los episodios en contra del Senador Germán Vargas, las bombas en Bogotá, en Neiva, el terrorismo desatado a lo largo y ancho del país para confundir a la opinión y para alterar la tranquilidad en las celebraciones de fin de año de todo el pueblo colombiano y la evidencia de que el Gobierno nacional requiere instrumentos que le permitan combatir con mayor eficacia y con mayor contundencia a los grupos al margen de la Ley y sobre todo los intentos terroristas de las últimas semanas han llevado al Partido Liberal a tomar la decisión que hoy fue anunciada por los medios de comunicación y que quiero reiterar públicamente aquí en la Plenaria del Senado de la República de apoyar la solicitud que ha planteado el Gobierno Nacional para prorrogar la Conmoción Interior a partir del 7 de febrero y hasta el 7 de mayo ... La Dirección Nacional Liberal tuvo la oportunidad de reunirse el día de ayer durante varias horas con la Ministra de Defensa para conocer los resultados arrojados hasta el momento en desarrollo o en la utilización de estas facultades especialmente en las zonas de consolidación y rehabilitación decretadas por el Gobierno nacional.

Palabras del Honorable Senador Luis Guillermo Vélez Trujillo... esta confrontación algo insinúa en ese sentido el Senador Cristo, ha tomado una nueva fase que es la fase del terrorista y esto está hoy más claro que lo que podía estar hace, en el mes de agosto cuando se decretó por primera vez conmoción...

Palabras del Honorable Senador Jairo Clopatofsky Ghisays: ... tal vez la propia actitud que veíamos en los colombianos negativamente, en donde todo lo que se hablaba era respondiendo completamente negativo, hoy lo vemos que su propia actitud ha ido cambiando y ha ido llegando a un tono de optimismo, de positivismo, y sobre todo de unión y de sentido Patrio para sacar el país adelante, creo yo que esas discusiones de tener que darle una prórroga al Presidente de la República en estos momentos, es apenas lógico y obvio que se las tenemos que dar...

Palabras del Honorable Senador Miguel A de la Espriella Burgos ... la solicitud del Gobierno sobre la ampliación del período de la conmoción interior por 90 días adicionales que tiene que aprobar el Congreso, hay que analizarla desde dos puntos de vista. Primero: si persisten los hechos que dieron lugar a ese decreto de conmoción interior; para nadie es un secreto, los hechos en este caso son hechos

notorios hoy por decirlo menos en las ciudades de Cúcuta y Neiva, hubo o se dieron actividades de carácter terrorista, hace 8 días no solamente atentaron contra la vida de nuestro amigo y colega Germán Vargas Lleras, sino que fueron desactivadas en Bogotá, cargas explosivas que contenían 500 kilos de dinamita. De tal manera que desde ese punto de vista, yo creo que está completamente demostrado que las causas que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior, aún persisten.... pero además señor Presidente, también hay que analizar si esas medidas ha tomado el Gobierno Nacional ha servido para conjurar esos hechos que dieron lugar a la prórroga, qué tristeza.... lo que hay que analizar es que la guerrilla hoy ha tenido que pasar en lo que se conoce la estrategia militar de una guerra de posiciones a volver a una guerra de guerrillas y en su forma más infame, cual es el terrorismo hoy día...

Palabras del Honorable Senador José Ramiro Luna Conde ... El peligro no ha cesado, las condiciones por las cuales se decretó la Conmoción Interior existen aún y consideramos y aún más mirando este detallado informe que presenta el señor Ministro del Interior y el Gobierno Nacional... es cierto que faltan casi dos meses para terminar la actual primera prórroga, por ningún lado se avizora ni se mira, ni se ve, ni se siente, que de aquí al 6 de febrero esas condiciones hayan desaparecido el Gobierno debe tener un plan organizado también un plan con cronograma y un plan cronológico.... una posición prudente del Gobierno una posición sopesada una proposición madura y estudiada de venir precisamente hoy con el tiempo suficiente a solicitar al Congreso de la República que aprobemos esa prórroga del estado de conmoción.

Palabras del Honorable Senador Mauricio Pimiento Barrera ... imposible permanecer callado, después de analizar la crudeza de los hechos que muestran las cifras que nos ha entregado el Gobierno, para sustentar esta solicitud de prórroga, y mucho más cuando provengo de una región de cómo la costa atlántica y especialmente el departamento del Cesar, muestra la escalofriante cifra de 79 secuestros entre noviembre 6 de este año y diciembre 17 en esta semana, arrastrando la dolorosa circunstancia de tener el 26.33% en la participación de los secuestros.... es necesario, es menester que se le entreguen a la fuerza pública mayores instrumentos para que se puedan reducir estos índices... no es menor cierto, que ese artículo 213 no trae un término preciso para solicitar ese concepto previo...

Lo anterior muestra que el concepto del Senado no fue arbitrario ni caprichoso. Se fundó en motivos públicamente expuestos y sometidos a contradicción deliberativa. Es ineludible entonces preguntarse: ¿Será que por no haber sido sintetizados en un documento estos motivos se tornan inexistentes? Claro que no. ¿Será que por no haber sido consignados en un escrito intitulado «concepto» dejan de tener relevancia jurídica? Por supuesto que no.

La existencia de un acto político es material, no formal. Sostener que sólo existen para el derecho los actos que consten en un escrito especial que los describa y justifique, es regresar a formalismos que habían sido superados.

Además de subvalorar la realidad evidente y de deducir de una categoría abstracta exigencias formales que no cumplen una función valiosa suficiente que permita calificarla de algo diferente a un formalismo, la sentencia incurre en una exageración inusitada aún en nuestra cultura jurídica tan apegada a los textos: el fundamento normativo de los requisitos deducidos es muy precario, por no decir inexistente.

d- El fundamento normativo de la formalidad exigida es endeble y ninguna norma ordena la conformación de una comisión del Senado para preparar un proyecto de concepto.

En efecto, la sentencia le exige al Senado algo que no está ordenado explícitamente por norma constitucional o legal alguna. Ninguna norma constitucional o legal le impone al Senado un

procedimiento específico que deba seguir antes de rendir un concepto. En esa materia rige el principio de libertad de las formas y no el requisito que dedujo la sentencia.

La sentencia le impone al Senado seguir un trámite que debe concluir en un informe del propio Senado. Eso puede ser políticamente deseable, pero no está jurídicamente ordenado. Dice la sentencia:

«Así, luego de la intervención del Ministro del Interior y de Justicia, en la cual solicitó al Senado *«el favor de su voto en esta proposición muy respetuosa y encarecida»*, sin que mediara un informe previo único, o un informe de mayoría y otro de minoría para sustentar la conclusión luego del debate, aparece que *«La Presidencia somete a consideración de la plenaria la solicitud de prórroga de la Conmoción Interior presentada por el Presidente de la República doctor Álvaro Uribe Vélez y, cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación»* (página 61, Gaceta del Congreso citada).»

Es cierto que no hubo informe de una comisión del Senado, adicional al informe del Presidente de la República. Ese paso no se dio. Pero, ¿debía darse? Lo que sucede es que ninguna norma exige - y por eso la sentencia no cita disposición alguna al respecto - que antes de rendir concepto el Senado integre una comisión y que ésta escriba un informe, según la sentencia, «para sustentar la conclusión luego del debate». La Constitución exige concepto del Senado, no informe de una comisión del Senado.

En gracia de discusión, partamos de las exigencias procedimentales que establece la sentencia. El Senado encomienda a una comisión la preparación de un informe sobre la segunda prórroga. Dicha comisión sugiere que el concepto sea desfavorable y resume en un escrito especial los motivos de esa propuesta. A lo largo del debate se dan argumentos en sentido contrario. El informe es derrotado. Con base en la deliberación, el Senado vota a favor de una segunda prórroga al concluir el debate. Si se aplicara la tesis de la sentencia, en este evento tampoco habría existido concepto porque no hubo un documento separado donde se recogieran las razones que llevaron al Senado a decretar la propuesta presentada por la comisión y a aprobar la segunda prórroga. Las razones y motivos del concepto favorable constarían en las actas de las deliberaciones, pero no en un escrito separado especial. Aún cumpliendo el trámite exigido en la sentencia, no existiría formalmente concepto, aunque materialmente sí lo habría.

Por otra parte, la sentencia le otorga una importancia exagerada a la palabra «proposición» que uso el ministro del ramo en el debate. La expresión que empleó el ministro del ramo, al finalizar su intervención, para solicitar la aprobación de la segunda prórroga fue la de «proposición», no la de «concepto». ¿Significa esto que la forma jurídica en que se concretó la voluntad del Senado fue la de una «proposición»? No. El Senado conceptuó en el sentido de aprobar la segunda prórroga, después de deliberar con ese propósito expreso, así el ministro del ramo hubiera empleado la palabra «proposición». Además, se contradice la sentencia cuando dice que no esta exigiéndole al Senado ningún formato para el concepto, pero al mismo tiempo, rechaza que se hubiera votado después de que el ministro del ramo hubiera usado la palabra «proposición» y, por lo tanto, según la sentencia, lo votado fuera, una proposición, no un concepto.

Ni la Ley 5ª de 1992, reglamento del Congreso, ni la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, establecen un procedimiento o una formalidad como la exigida en la sentencia de la cual disintimos.¹¹

No es la primera vez que esta Corte se divide en torno a cuestiones de orden procedimental o formal. En otros contextos, ya se han presentado sentencias en las cuales algunos magistrados defienden las formas jurídicas por su valor intrínseco y otros las defienden por su función instrumental para lograr la realización de finalidades valiosas o la materialización de garantías constitucionales pero se oponen a caer en lo que podría denominarse un fetichismo de las formas. En la sentencia más reciente sobre el punto,¹² todos los que suscribimos este salvamento de voto estimamos que el principio de la instrumentalidad de las formas invita al juez constitucional a proteger los valores y fines constitucionales que ellas buscan garantizar, de tal manera que si estos no fueron lesionados entonces no procede una declaratoria de inconstitucionalidad. En dicho fallo, como en muchos otros, ha prevalecido este principio antiformalista que en nuestro sentir consulta mejor no solo el espíritu de la Constitución de 1991 sino un mandato específico de prevalencia de lo sustancial (artículo 228 C.P.). Contrastada con estos antecedentes, la sentencia que exige que el concepto para la segunda prórroga de la conmoción interior conste en un escrito separado motivado, representa un caso *sui generis*, quizás por tratarse del tema del orden público y de los estados de excepción.

e- Las formalidades exigidas no son adecuadas para alcanzar los fines que buscan ni hacen más estricto el control político o el control constitucional.

Si bien en materia de orden público y de estados de excepción podrían militar argumentos para ser estrictos en materia procedimental, la sentencia de la cual nos apartamos no dice cómo los trámites y formalidades exigidos son un medio adecuado para alcanzar los fines constitucionales que pretende defender. Tampoco sostiene que ésta será severa al controlar la motivación consignada en el concepto escrito del Senado, lo cual le resta importancia a la exigencia de que tal motivación conste en un escrito separado.

Quienes disintimos, estamos de acuerdo en que el control político del Senado debe ser tomado en serio y ser el resultado de una deliberación concienzuda y cuidadosa. Creemos que la separación de poderes y el principio democrático se fortalecen con ello. Sin embargo, estimamos que esos fines sustantivos y valiosos no se lograrán con las formalidades exigidas por la sentencia. Es decir, éstas no son un medio idóneo para alcanzar tales fines. No pensamos

¹¹ Valga subrayar que en el resumen efectuado por la propia sentencia sobre las exigencias constitucionales y legales no se incluyen las que posteriormente deduce la Corte. Resumió la sentencia: «para la segunda prórroga el artículo 40 de la Ley 137 de 1994, en armonía con el artículo 213 de la Constitución, le exige para el efecto al Presidente de la República el cumplimiento estricto de los requisitos allí señalados, a saber: a) que hayan transcurrido 180 días de la declaración inicial del Estado de Conmoción Interior, como queda claro en el texto mismo del artículo 40 de la Ley 137 de 1994 citado (90 días de la declaración inicial y 90 de la primera prórroga); b) que al cabo de ellos persistan las circunstancias que dieron lugar a su declaración inicial; c) que se haya solicitado concepto al Senado de la República con una antelación no menor de 15 días al vencimiento de la primera prórroga; d) que ese concepto se pronuncie por el Senado antes del vencimiento de dicho término; y, e) que el concepto sea favorable».

¹² Sentencia C-254 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Reiterando tesis de la instrumentalidad de las formas plasmada, entre otras, en las siguientes sentencias C-915 de 2001, y C-953 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett así como en la sentencia C-916 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Ver también sentencia C-760 de 2001 Mps. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

que exigir que un escrito resuma las razones expresadas por los Senadores durante el debate conduzca realmente a que éste sea más serio o de mayor calidad. El escrito separado que requiere la Corte reflejará la realidad, pero no la cambiará, ni creará un estímulo suficiente para provocar un mejoramiento de la deliberación parlamentaria. Tampoco incrementará la responsabilidad política de los Senadores. A ellos les bastará con aprobar el escrito motivado elaborado por una comisión, para que exista concepto. Estimamos que es más transparente que las bancadas - si el debate va a estar organizado - o individualmente los senadores, expresen sus razones para aprobar o rechazar la segunda prórroga de un estado de conmoción interior. Así los ciudadanos sabrán que opinión tenían sus representantes al respecto y quién cumplió la responsabilidad de ejercer el control político que la Constitución le encomienda. Tampoco se ve por qué un informe de una comisión y un concepto escrito fortalecerá la separación de poderes o el sistema de frenos y contra pesos. Lo que logra esos fines democráticamente valiosos es el escrutinio público de las deliberaciones, el seguimiento de la opinión pública a la actividad parlamentaria, el análisis crítico de las razones que llevaron a que el Senado se formara una opinión y a que los Senadores votaran en uno u otro sentido. Que el concepto sea escrito no conduce a que ello suceda, sino a que en un papel se invoquen formalmente unos motivos, los cuales pueden ser escuetos, vagos y hasta irrelevantes.

Se dirá que la Corte Constitucional controlará esa motivación para que sea seria, precisa y pertinente. No. La Corte en esta sentencia afirma que no los controlará. En efecto, la sentencia dice que la Corte no tiene competencia para controlar los motivos que invoque el Senado en el escrito separado, como ya se anotó.¹³

De tal manera que exigir un documento escrito motivado donde conste que sí se emitió un concepto no cumple efectivamente la función de proteger las finalidades constitucionalmente valiosas que la sentencia busca garantizar.

f- Exigir que el concepto sea «lo más próximo posible» a la expiración de la primera prórroga desconoce la autonomía del Senado, fundamento de la efectividad del control político en un sistema de separación de poderes.

Toda vez que exigir que el concepto conste por escrito es claramente insuficiente para lograr que el control político sea mayor y que la calidad del debate parlamentario mejore, la sentencia establece otro requisito, esta vez de naturaleza temporal. Sostiene que el concepto no debe ser extemporáneo, sino oportuno. Pero, ¿qué es lo oportuno?

Quienes disintimos pensamos que la oportunidad para rendir concepto la decide autónomamente el Senado. Defender ese principio fundamental para que pueda operar el sistema de frenos y contrapesos dentro de un sistema de separación de poderes, implicaba sostener que el Senado puede autoconvocarse en cualquier momento para ejercer el control político y rendir libremente concepto, favorable o desfavorable, a la segunda prórroga, del estado de conmoción. La sentencia dice proteger la autonomía del Senado al exigir que el

¹³ Dice la sentencia: «Es claro para la Corte que su competencia no le permite ni examinar ni cuestionar el contenido del concepto que emita el Senado de la República, pues éste tiene autonomía en ejercicio de su función de control político para emitirlo en el sentido que lo estime conveniente y con las fundamentaciones que considere pertinentes. Pero es igualmente claro que la Corte Constitucional ha de verificar si el concepto aludido existe, o si, por el contrario, no existe. No es, entonces, un control de la Corte sobre el contenido material del concepto a cargo del Senado de la República sino sobre la preexistencia de éste a la expedición del decreto que prorroga por segunda vez el Estado de Conmoción Interior».

concepto sea rendido «lo más próximo(s) posible(s) a la expiración de la primera prórroga»¹⁴. En realidad, desconoce esa autonomía puesto que no valora lo que el Senado, libremente, resolvió. Estimamos, en aras de defender la autonomía del Senado y la efectividad del sistema de frenos y contrapesos, que el Senado puede reunirse por derecho propio (artículos 213 y 143 de la Constitución).¹⁵ durante la conmoción interior y un decreto que lo convoca a sesiones extras en ningún caso le impide reanudar sus sesiones especiales¹⁶ cuando el Senado lo estime oportuno para ejercer el control político y fortalecer el principio de la separación de poderes.

En este caso, el Ejecutivo convocó al Senado a sesiones extraordinarias por siete días del 16 al 23 de diciembre, tan solo para «considerar» el tema -no para emitir necesariamente el concepto durante ese lapso, valga aclararlo. Este podía continuar reuniéndose después de esa fecha o auto convocarse para sesionar en enero de 2003, como lo autoriza expresamente la Constitución. Fue en ejercicio de su autonomía que el Senado optó por emitir concepto en diciembre. El artículo 40 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción no le exige al Senado que emita concepto «al cabo de 180 días». Es una disposición cuyo destinatario es el Presidente de la República.¹⁷

En efecto, el artículo 40 de la Ley 137 de 1994 sobre los estados de excepción, no obligaban al Senado a pronunciarse en febrero. El artículo 40, inciso segundo, exige que el Presidente envíe un informe solicitando que el Senado apruebe la segunda prórroga de la Conmoción Interior a lo menos 15 días antes del vencimiento de la primera prórroga. Aquí se cumplió con creces este requisito porque el informe del Presidente de la República llegó mes y medio antes, lo cual le ofreció al Senado tiempo suficiente para deliberar sobre el punto y rendir concepto previo y favorable, como en efecto lo hizo. Decir que el Senado no puede libremente escoger la oportunidad previa en que debe emitir su concepto es desconocer su autonomía. La convocatoria a sesiones extras para el mes de diciembre no le impedía al Senado emitir concepto libremente

¹⁴ Dice la sentencia: «Ello significa entonces, que la solicitud fue formulada y aprobada mediante proposición, cuando no había transcurrido ni siquiera la mitad del período de la primera prórroga, con lo cual se vulneró lo prescrito por los artículos 213 de la Carta Política y 40 de la Ley 137 de 1994, pues la exigencia que ésta última norma hace sobre la persistencia de las circunstancias que dieron lugar a la declaración del Estado de Conmoción Interior «al cabo de 180 días», supone de suyo que la solicitud a que se alude y el concepto que ha de rendirse por el Senado de la República deben ser lo más próximos posibles a la expiración de la primera prórroga. De lo contrario, habría que aceptar que sobre circunstancias hipotéticas futuras se pudiera anticipar un concepto como si efectivamente estuvieran ocurriendo al momento de rendirlo, para que con ese fundamento el Presidente de la República prolongara en el tiempo atribuciones que son excepcionales».

¹⁵ **ARTICULO 213.** 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.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

cuando lo estimara oportuno. Pasar por alto que el Senado puede reunirse por «derecho propio» equivale a dejar sus sesiones en manos de lo que decida el Ejecutivo al convocarlo a extras. Eso fue lo que hizo la sentencia de la cual disentimos y por aceptar lo inaceptable concluyó que el Senado había sido compelido a conceptuar cuando el Ejecutivo así lo quiso. Por eso, echamos de menos que en la sentencia se guarde silencio sobre un tema crucial: la autonomía del Senado comprende autoconvocarse para decidir, cuando lo estime oportuno, sobre el concepto previo y favorable solicitado por el Ejecutivo.

Por su parte, el artículo 40, inciso primero, de la Ley 137 de 1994 no le exige al Senado pronunciarse «al cabo de 180 días». Esta disposición le fija al Presidente un plazo máximo para decidir si prorroga por segunda vez el estado de excepción. La sentencia transforma ese plazo máximo creado para el Presidente, en un periodo preestablecido y estrecho aplicable al Senado.

Ello es así porque ubica el concepto del Senado en una especie de etapa procesal judicial que debe surtir en una oportunidad fijada en una ley, a pesar de que la ley estatutaria de los estados de excepción no es un código de procedimiento judicial ni señala un periodo para que se emita concepto. El Senado es libre de empezar a analizar la segunda prórroga cuando quiera y de decidir cuando lo desee. Simplemente, si no rinde el concepto antes de los 180 días, o si este es desfavorable, el Gobierno no podrá prorrogar por segunda vez el estado de conmoción. El Senado no está obligado a rendir concepto. En la sentencia de la cual disentimos, al exigir que el concepto sea «lo más próximo posible» a los 180 días se le impuso al Senado una obligación que ni la Constitución ni la ley establecen. Ello desconoce su autonomía, fundamento del control político y de la efectividad de la separación de poderes.

Nos preocupan las implicaciones institucionales de este requisito temporal. Primero, no es claro cómo se ha de determinar el momento «más próximo posible a la expiración», es decir, a los 180 días. Es este momento el día 180? El 179? El 160? Si el concepto es emitido en el día 170 del estado de conmoción interior, se violaría el requisito porque el momento «más próximo» es el día 180. Se dirá que es mejor que el Senado espere hasta el último día. Así no habrá aval anticipado a una prórroga que quizás, si mejora ostensiblemente la situación de orden público, no será necesaria. Ese argumento es insuficiente y contraproducente.

Es insuficiente, porque si mejora ostensiblemente la situación de orden público el Presidente de la República no puede prorrogar el estado de conmoción interior, así el Senado le haya dado aval anticipado para prorrogarlo. La Corte ya lo ha dicho: un error manifiesto de apreciación del Presidente sobre la gravedad de la perturbación o sobre la insuficiencia de los medios ordinarios, justifican que la Corte Constitucional declare inexecutable el decreto que prorrogó el estado de excepción.¹⁸

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar

ARTICULO 143. El Senado de la República y la Cámara de Representantes podrán disponer que cualquiera de las comisiones permanentes sesione durante el receso, con el fin de debatir los asuntos que hubieren quedado pendientes en el período anterior, de realizar los estudios que la corporación respectiva determine y de preparar los proyectos que las Cámaras les encarguen.

¹⁶ Artículo 85 Ley 05 de 1992. Clases de sesiones. (...) «Son sesiones especiales las que por derecho propio convoca el Congreso, estando en receso, en virtud de los estos de excepción».

¹⁷ Artículo 40. Concepto favorable del Senado. Si al cabo de 180 días, persistieren las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, el Presidente podrá prorrogarlo nuevamente por 90 días más, siempre que haya obtenido concepto favorable del Senado de la República.

El argumento también es contraproducente porque restringe en demasía la capacidad del Senado para ejercer el control político. En caso de que la situación de orden público mejore claramente, el Senado debería poder reunirse por derecho propio cuando lo estime oportuno y anunciar que su concepto a la segunda prórroga será desfavorable. Ello no obligaría jurídicamente al Presidente a levantar el estado de conmoción, pero sí le impediría prorrogarlo por segunda vez y, además, lo presionaría políticamente a levantarlo. Al exigir que el concepto sea «lo más próximo posible a la expiración» de los 180 días del estado excepcional, la sentencia prohibió que el Senado ejerciera el control político cuando éste se torna más necesario, dado que la situación de orden público mejoró, y procede entonces anticipar un debate político sobre la continuidad de la vigencia del estado de conmoción interior.

La sentencia ha debido reconocer que la eficacia del control político tiene como presupuesto institucional defender la autonomía del Senado en punto a la oportunidad para emitir concepto.

Pero no lo hizo. Prefirió cuestionar lo que hizo el Senado a la luz de un nuevo requisito temporal. Para justificar la exigencia según la cual el concepto del Senado debe ser «lo más próximo posible» a la expiración de la primera prórroga, la Corte apela a argumentos demasiado débiles, por no decir retóricos.

Primero, sostiene que no es admisible que «sobre circunstancias hipotéticas futuras se pudiera anticipar un concepto» (p. 30) porque el Senado es incapaz de «auscultar el futuro» (p. 31). Olvida la Corte que el Senado no prorroga el estado de conmoción y, por lo tanto, no tiene que esperar hasta el último segundo, del último minuto, del último día de la primera prórroga para apreciar, en el momento «más próximo posible», que se dan las circunstancias de hecho y de derecho para mantener el estado excepcional. Es el Presidente de la República el que mediante decreto decide si procede una segunda prórroga. Para ello puede considerar el contexto de la situación de orden público, los antecedentes y la evolución de la perturbación, y nada lo obliga a mirar única y exclusivamente el último minuto presente por ser el momento «más próximo». Tampoco tiene el Senado que esperar hasta el último momento como si los fenómenos en orden público cambiaran de la noche a la mañana o la insuficiencia de los medios existentes fuera superable en un instante. Inclusive, si el concepto del Senado es favorable, el Presidente en todo caso puede decidir que lo más aconsejable es no prorrogar por segunda vez el estado de conmoción interior. Es «al cabo de 180 días» que el Presidente puede tomar esa decisión y si disminuyeron ostensiblemente las causas de la perturbación, el Presidente debe optar por no prorrogar el estado de conmoción, porque la Corte Constitucional declararía inconstitucional la segunda prórroga.

Además, la noción de lo temporalmente oportuno es muy relativa. A la sentencia, un mes y medio de antelación le parece muy remoto, no próximo a la expiración de la primera prórroga. Al Senado le pareció apenas razonable dada la magnitud de la tarea de diseñar una política, no de Gobierno, sino de Estado en materia de orden público. ¿Por qué le impone la sentencia de la cual disintimos al Senado una visión de lo que es oportuno, para el ejercicio de las funciones políticas que la Carta le encomendó? ¿Tiene la Corte Constitucional la última palabra cuando se trata de establecer lo que es políticamente oportuno? Claro que no. Nunca una sentencia judicial había declarado inconstitucional una decisión política del Congreso – en este caso del Senado – por ser inoportuna.

Para tal efecto, el Presidente deberá solicitar al Senado, con una antelación no menor de 15 días al vencimiento de la primera prórroga, que rinda su concepto y el Senado deberá pronunciarse antes del vencimiento de dicho término.

Segundo, dice la sentencia que «resulta ciertamente contrario a la lógica que apenas al inicio de los noventa días de prorrogado ese estado de excepción, pueda el Senado de la República emitir un concepto serio y fundado». Los senadores estimaron que lo lógico era definir con antelación reglas claras de juego, para que se supiera que vencida la segunda prórroga, habría que acudir a medios ordinarios concebidos dentro de una política de Estado en la materia, la cual no se diseña ni instrumenta esperando al momento más próximo posible para improvisar una respuesta al instante. El Senado tuvo su lógica. A la sentencia le pareció ilógica esa lógica. ¿Qué autoriza a la Corte Constitucional para imponerle su lógica al Senado, en un asunto relativo a la oportunidad política de una decisión? Los que disintimos no encontramos base para ello y la sentencia tampoco cita fundamento específico constitucional o legal alguno.

Tercero, acude la sentencia a un argumento *ad absurdum*. Dice que si se acepta que el Senado rinda concepto con la antelación que lo emitió, «podría concluirse entonces que el concepto se podría solicitar desde cuando se prorroga por primera vez el Estado de Conmoción Interior». Y agrega, *in extremis* «más aún, el anuncio podría realizarse desde la declaración misma del Estado de Conmoción». Eso no fue lo que ocurrió en este caso. Lo que es absurdo es que para evitar algo que no ha ocurrido, que nunca ha sucedido y que jamás ha sido anunciado, la sentencia no vea lo que efectivamente sucedió en el presente caso. Tampoco parece la mejor de las lógicas. Y mucho menos resulta coherente decirle al Senado que no puede auscultar el futuro del orden público en Colombia, pero que la Corte sí puede, ella sí como vidente, lanzar una aterradora profecía: si no frenamos aquí y ahora esta prórroga, entonces en el futuro las segunda prórrogas serán anunciadas prematuramente desde el día en que algún Presidente declare un estado de conmoción interior. En realidad, sucedió lo contrario: la sentencia restringió la capacidad de control político del Senado ante la eventualidad de semejantes anuncios prematuros porque lo obligó a conceptuar en el momento «más próximo» a los 180 días de haber sido declarado un estado de conmoción interior.

g- Consideraciones finales sobre la legitimidad de diversas interpretaciones de la Constitución y las vías alternativas que habría podido seguir la Corte Constitucional

Finalmente, por encima de discusiones, que son legítimas e inherentes a la tarea de una Corporación judicial, relativas a aspectos formales, temporales y procedimentales, lo cierto es que ni el Senado ni el Presidente de la República concluyeron que había cesado la grave perturbación del orden público. Por eso, la decisión de la Corte no se funda en ese aspecto de fondo, sino en un argumento de orden procedimental que, no obstante nuestro desacuerdo en su valoración excesivamente formalista, tiene importancia en el Estado Social de Derecho y fue animado por un espíritu democrático.

Pero lo que sí choca con ese espíritu democrático es que la sentencia se autoproclame depositaria de la «única» interpretación compatible con la democracia. Deploramos que en un régimen pluralista la sentencia haga afirmaciones como las siguientes: «Por ello, entonces, fuerza es concluir que la única interpretación jurídico - constitucional que se acompasa con el espíritu democrático de la Carta Política, es que cada una de las prórrogas sucesivas del Estado de Conmoción Interior obedezca a un análisis próximo de las circunstancias concretas existentes en todo el territorio nacional o parte de él para establecer si en ese momento persisten o no las que sirvieron de soporte a la declaración inicial». Estas frases recuerdan, en otro contexto, lo que un monarca decía: «El Estado soy yo». En una democracia, una sentencia de la Corte Constitucional no puede decirle al Senado: «la única interpretación democrática es la mía».

Creemos que hubiera sido más democrático y acorde con la Constitución reconocer que el Senado se puede reunir por derecho propio en cualquier tiempo mientras esté vigente un estado de conmoción interior y que puede rendir concepto favorable o desfavorable cuando, en ejercicio de su autonomía, lo estime oportuno. Pero no descalificamos la tesis de la Corte.

Finalmente, cabe anotar que también se esgrimieron en la Sala argumentos de orden procedimental de peso para proteger la autonomía del Senado y la separación de poderes, que no fueron compartidos por una mayoría de magistrados. Se propuso, por ejemplo, que un aparte del decreto que convocó a sesiones extras al Senado fuera inaplicado en el caso concreto en virtud de la excepción de inconstitucionalidad. Dicho decreto estableció lo siguiente:

«De igual modo, durante el periodo de sesiones extraordinarias citado, el Honorable Senado de la República se ocupará de considerar la prórroga del estado de conmoción interior por un término de 90 días más» (Decreto 3075 de 2002).

Aunque dicho decreto solo convocó al Senado para «considerar» la segunda prórroga, no para emitir el concepto, y por lo tanto, el Senado habría podido autoconvocarse para rendir concepto en la fecha de enero que a bien tuviera, la defensa del principio de la autonomía del Senado para ejercer el control político del Ejecutivo durante los estados de conmoción requería inaplicar en este caso concreto el decreto que lo convocó a sesiones extras por un plazo determinado para ese fin. La sentencia ha debido hacerlo, si de lo que se trataba era de preservar la separación de poderes, fortalecer el sistema de frenos y contrapesos e impedir que el Ejecutivo restringiera el ámbito de acción del Senado.

Confiamos en que este debate jurídico saludable al interior de la Corte conduzca no solo a que la práctica política cambie en estas materias sino a que en el reglamento del Congreso se regulen estos aspectos del control político que ejerce el Senado así como las condiciones en las cuales la deliberación parlamentaria será más autónoma, más vigorosa, más transparente y más efectiva.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

¹⁸ Sentencia C-063 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

SENTENCIA C-619 DE 2003
(29 de julio)

- CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR**-Carece de sustento jurídico
- CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR**-
Inconstitucional por desaparecer norma que le daba sustento
- CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR**-Efecto temporal del fallo
- SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD**-Facultad de modulación de los efectos temporales en condiciones de normalidad
- DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD**-Alcance de la decisión proferida por el juez constitucional
- DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD**-Efectos hacia el futuro
- DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD**-Efectos retroactivos
- CORTE CONSTITUCIONAL**-
Potestad de modular efectos temporales de sus providencias
- CORTE CONSTITUCIONAL**-Actos sujetos a su control tienen efectos hacia el futuro salvo que resuelva lo contrario
- CORTE CONSTITUCIONAL**-Efectos concretos de la sentencia de inexequibilidad
- CORTE CONSTITUCIONAL**-Facultad de modular sus fallos
- SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-
Efectos temporales en el derecho comparado
- CORTE CONSTITUCIONAL**-Efectos de los fallos no es absoluto
- CORTE CONSTITUCIONAL**-Por regla general reconoce efectos profuturo a las sentencias que dicta en condiciones de normalidad
- ESTADOS DE EXCEPCION**-Fortalecimiento del ejecutivo al ser revestido temporalmente de facultades legislativas
- ESTADOS DE EXCEPCION**-
Controles para contrarrestar los eventuales excesos del Ejecutivo
- ESTADOS DE EXCEPCION**-Control por parte de la Corte Constitucional

CORTE CONSTITUCIONAL-Control automático
de las normas expedidas en el Estado de Excepción
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DURANTE ESTADOS DE EXCEPCION-
Efectos de las sentencias
ESTADOS DE EXCEPCION-
Facultad del Ejecutivo
ESTADOS DE EXCEPCION-Efectos de la prórroga
ESTADOS DE EXCEPCION-
Efectos directos de la declaratoria de inexecutable de la prórroga
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-
Efectos de la declaratoria de inexecutable

Referencia: Expediente R.E-131

Revisión constitucional del Decreto 900 de 2003 «por el cual se adiciona el presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal de 2003».

Magistrada Ponente: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil tres (2003)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En acatamiento a lo dispuesto en el párrafo del artículo 215 de la Constitución, el Gobierno Nacional, por intermedio del Secretario General de la Presidencia de la República, remitió a esta Corporación, el día de su expedición, el Decreto 900 de 2003, para efectos de su revisión constitucional.

El estudio del expediente fue asignado en reparto al magistrado Eduardo Montealegre Lynett pero, al no ser acogida su ponencia por la mayoría de la Sala, correspondió a la magistrada Clara Inés Vargas Hernández elaborar las modificaciones al texto definitivo y exponer la posición de la Corte.

II. TEXTO DEL DECRETO OBJETO DE REVISIÓN

A continuación se transcribe el decreto objeto de revisión de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45157 de abril once (11) de 2003.

«DECRETO 900

10 de abril de 2003

por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2003.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, el artículo 36 de la Ley 179 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto

1837 del 11 de agosto de 2002, prorrogado por los Decretos 2555 del 8 de noviembre de 2002 y 245 del 5 de febrero de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de 90 días calendario contados a partir de su vigencia;

Que como parte de las medidas que el Gobierno Nacional adoptó, se determinó la necesidad de crear nuevas rentas;

Que mediante Decreto 1838 del 11 de agosto de 2002 se creó un impuesto destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación para preservar la Seguridad Democrática;

Que mediante Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002 se prorrogó el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de 90 días calendario, contados a partir del 9 de noviembre de 2002;

Que mediante Decreto 245 del 5 de febrero de 2003 se prorrogó el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de 90 días calendario, contados a partir del 6 de febrero de 2003;

Que es necesario proveer en forma inmediata de recursos a las Fuerzas Militares, de Policía y a las demás entidades del Estado que deben intervenir con el propósito de conjurar los actos que perturban el orden público e impedir la extensión de sus efectos;

Que el literal II del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los Estados de Excepción, confiere al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto durante el Estado de Conmoción Interior;

Que el artículo 36 de la Ley 179 de 1994 dispone: «Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo»;

Que, por lo anterior, se requiere adicionar el Presupuesto General de la Nación para 2003,

DECRETA:

Artículo 1°. Presupuesto de rentas y recursos de capital. Adicionar los cálculos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2003, en la suma de veintinueve mil seiscientos veinticuatro millones de pesos (\$29.624.000.000) moneda legal, según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	29.624.000.000
I. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION	29.624.000.000
III. TOTAL INGRESOS	29.624.000.000

Artículo 2°. Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Efectuar las siguientes adiciones al Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la

Nación para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2003, en la suma de veintinueve mil seiscientos veinticuatro millones de pesos (\$29.624.000.000) moneda legal, según el detalle que se encuentra a continuación:

ADICIONES - PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

CTA. SUB	CONCEPTO	APORTE	RECURSOS TOTAL
PROG. SUBP.		NACIONAL PROPIOS	
		SECCION 1501	
		MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		28.786.000.000	28.786.000.000
TOTAL PRESUPUESTO SECCION		28.786.000.000	28.786.000.000
		SECCION 1601	
		POLICIA NACIONAL	
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		838.000.000	838.000.000
TOTAL PRESUPUESTO SECCION		838.000.000	838.000.000
TOTAL PRESUPUESTO NACIONAL		29.624.000.000	29.624.000.000

Artículo 3°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 10 de abril de 2003.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

Fernando Londoño Hoyos.

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Carolina Barco Isakson.

La Ministra de Educación Nacional,

Cecilia María Vélez White.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Cecilia Rodríguez González-Rubio.

La Ministra de Comunicaciones,

Martha Helena Pinto de De Hart.

El Ministro de Transporte,

Andrés Uriel Gallego Henao.

La Ministra de Cultura,

María Consuelo Araújo Castro.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Roberto Junguito Bonnet.

La Ministra de Defensa Nacional,

Martha Lucía Ramírez Rincón.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Carlos Gustavo Cano Sanz.

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacios Betancourt.

El Ministro de Minas y Energía,

Luis Ernesto Mejía Castro.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Jorge Humberto Botero Angulo»

III. TRÁMITE

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. INTERVENCIONES

1.- Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

El ciudadano Camilo Ospina Bernal, Secretario Jurídico de la Presidencia, considera que la Corte Constitucional debe declarar exequible el Decreto bajo examen. El interviniente anota que el Decreto 900 de 2003 fue expedido durante la vigencia del estado de conmoción interior que fue declarado mediante el Decreto 1837 de 2002, y prorrogado por los Decretos 2555 de 2002 y 245 de 2003, además, está firmado por el Presidente de la República y todos los ministros. Argumenta el funcionario que este Decreto tiene conexidad con la declaratoria del estado de conmoción interior ya que está encaminado a conjurar la crisis e impedir que sus efectos se extiendan. Señala que la norma bajo examen fue expedida ante la necesidad de obtener nuevas fuentes de financiamiento que no deterioren el actual panorama fiscal. Los recursos son obtenidos entonces del impuesto para preservar la seguridad democrática establecido en el Decreto 1838 de 2002.

Anota el ciudadano que la disposición busca fortalecer la fuerza pública a través del incremento del pie de fuerza, la adquisición de elementos de comunicaciones y de inteligencia técnica para combatir el secuestro y la extorsión y la adquisición de combustible de aviación, entre otros. Por ello fue adicionado el presupuesto, además, a pesar de que esos recursos estaban disponibles en la vigencia anterior, dejaron de ejecutarse por situaciones de carácter administrativo. Para el interviniente la adición es imperativa en virtud del principio de legalidad en materia presupuestal y del artículo 79 del Estatuto Orgánico de Presupuesto pues la vía procedente es a través de un decreto expedido en virtud del estado de conmoción interior.

2.- Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Jaime Romero Mayor, delegado del Ministro de Hacienda y Crédito Público considera que el decreto bajo examen debe ser declarado exequible. El interviniente

hace consideraciones casi idénticas a las sostenidas por el Secretario Jurídico de la Presidencia.

3.- Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

La ciudadana Luz Marina Gil García, representante del Ministerio de Defensa Nacional solicita a la Corte declarar la exequibilidad del decreto bajo examen. En una intervención muy similar a las anteriores explica que el Decreto 900 de 2003 fue expedido bajo la vigencia del estado de conmoción interior, fue firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros y está debidamente motivado. Así, la interviniente explica que era necesario dotar a las Fuerzas armadas de los recursos necesarios para conjurar los actos de perturbación del orden público y la adición será utilizada para cancelar obligaciones adquiridas. Recuerda el principio de legalidad del gasto público y la posibilidad excepcional que tiene el Gobierno para modificar el presupuesto en virtud del estado de conmoción interior. Agrega que las partidas fijadas por este decreto corresponden a una fuente de gasto determinada que es el decreto que declaró el estado de excepción respectivo, decreto 1837 de 2002, prorrogado por los Decreto 2555 de 2002 y 245 de 2003.

Para la interviniente, las causas ahora invocadas están relacionadas con los motivos por los cuales fue decretado el estado de conmoción interior por lo cual la norma cumple con todas las exigencias constitucionales. Y concluye que aunque estos recursos estuvieron contemplados en la vigencia fiscal anterior, debido a la aplicación de las normas de contratación administrativa se presentó un saldo de apropiación sin ejecutar de los recursos de conmoción, lo que hace necesario adicionar el presupuesto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 3274 recibido el seis (6) de junio de los corrientes, solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad del decreto objeto de revisión. Indica que si los decretos que declaran un estado de excepción han sido declarados inexecutable, hay lugar a la inconstitucionalidad consecuencial, en relación con las decisiones posteriores que se adoptaron con base en los citados decretos. Así, el Ministerio Público considera que, ante la declaratoria de inexecutable del Decreto 245 de 2003, por medio del cual se prorrogó el estado de conmoción interior (sentencia C-327 de 2003), todos los decretos legislativos que se expidieron al amparo de la norma habilitante están cobijados por el manto de la inconstitucionalidad.

En cuanto a los efectos que debe tener la sentencia que profiera la Corte, la Vista Fiscal hace algunas consideraciones adicionales para concluir que la inexecutable debe ser decretada a partir de la fecha de promulgación del Decreto, pues en virtud del principio de supremacía e integridad de la Constitución la Corte tiene la potestad de fijar los efectos de sus providencias. Según su criterio, la jurisprudencia no ha sido uniforme en este punto, ya que en algunos casos ha señalado que los efectos surten desde la notificación de la providencia (Sentencia C-488/95), en otros desde la declaratoria de inexecutable del estado de excepción (Sentencias C-127/97 y C-139/97), y en otros desde la promulgación del decreto cuya inconstitucionalidad por consecuencia se constata (Sentencias C-923/99 y C-1316/00).

Para el caso del decreto objeto de estudio el Procurador concluye lo siguiente: «(...) la inexecutable se debe retrotraer hasta la promulgación, puesto que estuvieron viciados desde ese momento, debido a que la causa que les permitió emerger, dejó de existir por la

declaratoria de inconstitucionalidad de la decisión con base en la cual el Presidente de la República expidió los correspondientes decretos».

VI. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

1.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos dictados en ejercicio de las facultades derivadas del artículo 213 de la Constitución, según lo dispuesto en los artículos 214, numeral 6° y 241 numeral 7° de la Carta Política.

2.- Examen formal.

El examen formal del Decreto Legislativo 900 de 2003 se reduce a verificar que haya sido firmado por el Presidente de la República y sus ministros, como lo manda el artículo 213 de la Carta. La Corte no observa irregularidad alguna en este aspecto, como quiera que fue firmado por todos los ministros y por el Presidente de la República. En conclusión, el referido Decreto es constitucional en lo que a ese punto se refiere.

3.- Examen material e inconstitucionalidad por consecuencia.

En sentencia C-327 de 2003 la Corte declaró inexecutable el Decreto Legislativo 245 de 2003, mediante el cual fue prorrogado el estado de conmoción interior. El decreto bajo examen fue expedido con base en la norma precitada. Por tanto los poderes extraordinarios conferidos al Gobierno Nacional habían cesado y los decretos legislativos expedidos bajo la segunda prórroga de la conmoción interior declarada inexecutable carecen de sustento jurídico y deberán ser declarados inexecutables.

Se configura así la inconstitucionalidad por consecuencia ante la desaparición de la norma que daba sustento a este Decreto, pues el Gobierno ya no contaba con las facultades extraordinarias para expedir la norma bajo examen. No es necesario entonces mayor análisis al respecto¹. Con todo, la Corte debe estudiar el tema relacionado con los efectos temporales del fallo, concretamente para definir desde qué momento surte efectos la presente declaratoria de inexecutable.

Para tal fin la Sala analizará los siguientes asuntos: (i) la posibilidad de que la Corte fije los efectos temporales de las sentencias de inexecutable; (ii) cómo se refleja lo anterior en el control que ejerce la Corte durante los estados de excepción; (iii) cuáles son los efectos derivados de la inexecutable de las prórrogas de los estados de excepción y cuál fue el alcance de la sentencia C-327/03. Con esos elementos de juicio la Sala estudiará luego los efectos que debe fijar para la sentencia dictada en esta oportunidad.

¹ En términos similares a los consignados se pronunció la Corte en la sentencia C-488 de 1995, en la cual se declaró la inexecutable de un decreto expedido al amparo de una norma por la cual se declaraba el estado de conmoción interior. El decreto declaratorio fue hallado inexecutable y por tanto igual suerte corrió el decreto expedido con base en el anterior. Ver igualmente las sentencias C-127, C-128, C-129, C-130, C-131, C-132, C-133, C-134, C-135, C-136, C-138, C-139, C-186 y C-187 de 1997, que estudiaron diversos decretos expedidos en virtud de un estado de emergencia económica y social que fue encontrado inexecutable.

4.- La facultad de modulación de los efectos temporales de las sentencias de inexecutable en condiciones de normalidad.

La inexecutable de una norma no es otra cosa que la imposibilidad de aplicarla por ser contraria a la Constitución, para lo cual se requiere que el operador jurídico facultado para ello constatare la existencia de esa irregularidad. Se deriva de un vicio que generalmente acompaña la norma desde que nace al mundo jurídico, pero que sólo es declarado cuando aquella es sometida al examen de constitucionalidad.²

No obstante, como sin duda es altamente probable que una norma haya tenido consecuencias en el tráfico jurídico antes de ser declarada inexecutable, a pesar de los vicios que la acompañaban de tiempo atrás, existe una controversia sobre cuál debe ser el alcance de la decisión proferida por el juez constitucional, particularmente en cuanto a los efectos temporales de su decisión.

Esta controversia, que lejos de ser novedosa ha sido ampliamente estudiada dando lugar a interesantes debates no sólo en el ordenamiento colombiano sino también en el derecho comparado, plantea como pregunta si la declaratoria de inexecutable solamente puede tener efectos hacia el futuro, o si por el contrario los efectos de la decisión pueden retrotraerse hasta el momento de expedición de la norma.

De un lado, los efectos hacia el futuro o *ex nunc* –desde entonces- de la declaratoria de inexecutable encuentran razón de ser ante la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, pues hasta ese momento la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y por ello sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella.

Pero de otro lado, los efectos retroactivos de la sentencia de inexecutable encuentran un sólido respaldo en el principio de supremacía constitucional y la realización de otros valores o principios contenidos en ella no menos importantes. Bajo esta óptica se afirma que por tratarse de un vicio que afectaba la validez de la norma, sus efectos deben ser *ex tunc* –desde siempre- cual si se tratara de una nulidad, para deshacer las consecuencias derivadas de la aplicación de esa norma espurias siempre y cuando las condiciones fácticas y jurídicas así lo permitan.

En el escenario descrito, para el caso colombiano la regulación acogida por el Constituyente y desarrollada por el Legislador con el fin de armonizar esas posiciones, establece que la Corte Constitucional tiene no sólo la potestad sino el deber de modular los efectos temporales de sus providencias, pues a ella se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política.

Sobre el particular, como ha sido explicado en otras oportunidades, «*el juez constitucional cuenta con varias alternativas al momento de adoptar una determinación, ya que su deber es pronunciarse de la forma que mejor permita asegurar la integridad del texto constitucional, para lo cual puede modular los efectos de sus sentencias ya sea*

2 Cfr. Sentencias C-145/94, C-055/95, C-618/01 y T-824A/02.

*desde el punto de vista del contenido de la decisión, ya sea desde el punto de vista de sus efectos temporales».*³

Ahora bien, además de la misión encomendada por el artículo 241 Superior, el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia señala que las sentencias que profiera la Corte sobre los actos sujetos a su control *«tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario».*

Conforme a la disposición citada, declarada exequible mediante sentencia C-037/96, si bien es cierto que por regla general las decisiones de esta Corte tienen efectos hacia el futuro, también lo es que esos efectos pueden ser definidos en otro sentido por la propia Corporación. Y para tal fin la Corte ha planteado la siguiente metodología:

*«Los efectos concretos de la sentencia de inexecutable dependerán entonces de una ponderación, frente al caso concreto, del alcance de dos principios encontrados: la supremacía de la Constitución -que aconseja atribuir a la decisión efectos ex tunc, esto es retroactivos- y el respeto a la seguridad jurídica -que, por el contrario, sugiere conferirle efectos ex nunc, esto es únicamente hacia el futuro-.»*⁴

Efectivamente en muchas oportunidades la Corte ha modulado en el tiempo el alcance de sus decisiones, ya sea con efectos retroactivos, prospectivos, o simplemente guardando silencio para acudir a la regulación prevista en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, con independencia de si se trata del control ejercido durante un estado de excepción o si corresponde al control ordinario de constitucionalidad.

Por ejemplo, en la sentencia C-149 de 1993, la Corte concluyó que el artículo 17 de la ley 6 de 1992 había establecido un impuesto retroactivo y declaró inconstitucional esa disposición. Pero como numerosos contribuyentes ya habían pagado el gravamen, la Corte consideró que para restablecer la justicia tributaria era necesario conferir efectos retroactivos a su decisión y ordenó la devolución inmediata de las sumas canceladas por los contribuyentes. En otras ocasiones la Corte ha aplazado los efectos de sus decisiones de inexecutable, como ocurrió, por ejemplo, en las sentencias C-221 de 1997 y C-737 de 2001. El caso de los decretos expedidos durante los estados de excepción será objeto de análisis en un acápite independiente.

Con el fin de ofrecer una mayor ilustración al respecto, la Sala considera pertinente hacer una breve presentación sobre la forma como el tema ha sido abordado en el derecho comparado.

5.- Los efectos temporales de las sentencias de inconstitucionalidad en el derecho comparado.

La regulación que se ha adoptado al respecto puede dividirse en tres grandes modelos, lo cual no significa que sean los únicos posibles ni excluye diferencias internas dependiendo de la organización propia de cada país, pero sí ilustra en cuanto a los lineamientos generales de cada sistema.

3 Sentencia C-737/01 MP. Eduardo Montealegre Lynett. Ver también las sentencias C-113/93, C-131/93, C-226/94, C-055/96, C-037/96, C-221/97, C-442/01, entre otras.

4 Sentencia C-055/96, retomada luego en las providencias antes citadas.

5.1.- Un primer grupo corresponde al acogido en buena parte de los Estados europeos, donde como regla general los efectos de las declaratorias de inconstitucionalidad de una norma implican su nulidad y con ello conceden efectos retroactivos a sus providencias. No obstante, cada ordenamiento presenta sus propias especificidades.

Así, ordenamientos como el Portugués establecen de manera clara que la sentencia de inconstitucionalidad tiene carácter declarativo y produce efectos desde la entrada en vigencia de la norma –*ex tunc*- reviviendo incluso las normas anteriores. Sin embargo, en ciertos casos el tribunal constitucional de ese país ha limitado los efectos retroactivos de sus decisiones por razones de seguridad jurídica, equidad o interés público de «*excepcional importancia*», como expresamente lo autoriza el artículo 228 de su Constitución.⁵

En Alemania, cuando el Tribunal Constitucional encuentra que una norma es contraria a la Ley Fundamental declara su nulidad, lo cual supone entonces reconocer efectos retroactivos a su decisión toda vez que la ley se considera inválida desde su creación⁶. Pese a ello, en ocasiones el propio tribunal declara la inconstitucionalidad de una norma pero se abstiene de reconocer la nulidad por cuanto, de hacerlo, generaría una «*situación jurídica insoportable*»⁷. Esta es, sin embargo, una medida de carácter excepcional.

En el modelo acogido en España, el artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que una vez declarada la inconstitucionalidad de una ley, el Tribunal debe además declarar la nulidad de la norma enjuiciada, lo cual supone entonces conceder efectos retroactivos –*ex tunc*- a la decisión⁸.

No obstante, una excepción a dicha regla está dada cuando ha operado el fenómeno de la cosa juzgada, a menos que se trate de procesos penales o sancionatorios de carácter contencioso administrativo teniendo en cuenta criterios de favorabilidad y justicia que ceden frente al principio de seguridad jurídica⁹. Además, el Tribunal Constitucional ha reconocido la posibilidad de abandonar el nexo entre inconstitucionalidad y nulidad, de tal manera que sea admisible declarar la primera sin la necesidad de conceder los efectos propios de la nulidad. Ello, claro está, de manera excepcional.¹⁰

5 Constitución Portuguesa, Artículo 228.- "De los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o de ilegalidad.

1. La declaración de inconstitucionalidad o de ilegalidad con fuerza general de obligar surte efectos desde la entrada en vigor de la norma declarada inconstitucional o ilegal y determina el restablecimiento de las normas que, eventualmente, esa declaración haya derogado.

2. Sin embargo, si se trata de inconstitucionalidad o de ilegalidad por infracción de una norma constitucional o legal posterior, la declaración sólo surte efecto desde la entrada en vigor de esta última.

3. Se exceptúan los casos juzgados, salvo decisión contraria del Tribunal Constitucional, cuando la norma se refiera a materia penal, disciplinaria o de ilícito de mera infracción social y sea de contenido menos favorable al imputado.

4. Cuando lo exijan la seguridad jurídica, razones de equidad o de interés público de excepcional importancia, que deberá ser motivado, el Tribunal Constitucional podrá fijar los efectos de la inconstitucionalidad o de la ilegalidad con un alcance más limitado que el previsto en los apartados 1 y 2."

6 Ley sobre el Tribunal Constitucional Federal, Artículo 78.- "Si el Tribunal Constitucional Federal llega a la convicción que el derecho federal es incompatible con la Ley Fundamental o el derecho del Estado, u otro derecho federal, entonces declarará la nulidad de la ley. Si otras disposiciones de la misma

En el derecho comunitario europeo, aún cuando el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas debe declarar la nulidad e ineficacia del acto impugnado si resulta incompatible con el tratado o una directiva de la Comunidad Europea, lo cierto es que el propio Tribunal ha señalado que tiene la potestad de definir los efectos temporales de sus decisiones, «*ejercitándola fuera del marco del recurso de anulación y no sólo con relación a reglamentos, sino también a otras disposiciones europeas*».¹¹

5.2.- De otra parte, en regulaciones como la Austriaca, inspirada de cerca en el modelo propuesto por Kelsen, el papel de legislador negativo del Tribunal Constitucional hace que las decisiones en las cuales señala que una norma es contraria a la Constitución tengan el carácter de constitutivas y no meramente declarativas, por lo que la decisión sólo es anulable con efectos *ex nunc* –desde entonces-, aunque se permite al tribunal definir, dentro de ciertos límites, los efectos de su sentencia¹². Los efectos hacia el pasado están entonces reservados al caso que dio origen a la decisión.

A pesar de la rigidez del sistema, incluso en ese país el propio Tribunal ha reconocido efectos retroactivos a sus decisiones. Por ejemplo, en 1996, al analizar un caso relacionado con un impuesto a las sociedades diseñado con el propósito de facilitar el saneamiento presupuestal, el Tribunal encontró que ese gravamen resultaba desproporcionado e inconstitucional. Como se trataba de un procedimiento especial (Anlabfälle), donde se habían presentado muchos recursos (cerca de 11.000) pero sólo habían sido favorecidos directamente algunos pocos, el Tribunal ordenó que los efectos de la decisión fueran extensivos a todos los casos decididos según la norma objeto de control, concediendo entonces claros efectos retroactivos a su sentencia en virtud del principio de igualdad, anulando la carga impositiva de forma general y devolviendo los efectos en el tiempo.¹³

ley son incompatibles con la Ley Fundamental u otro derecho federal, entonces el Tribunal Constitucional Federal podrá igualmente declararlas nulas."

7 Albrecht Weber, "Alemania". En: "Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa actual". Eliseo Aja (editor). Barcelona, Ariel Derecho, 1998, pp 77 y ss.

8 LOTC, Artículo 39.1.- "Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia."

9 Artículo 40 de la LOTC. Conviene advertir que estas precisiones no están referidas a todos los eventos en los cuales el Tribunal ejerce el control de constitucionalidad, sino que se reduce al ámbito que resulta pertinente analizar en esta ocasión.

10 Cfr. Sentencias 45 de 1989, STC 185/1998 y STC 235/1999, entre otras.

11 Ricardo Alonso García, "El Tribunal Constitucional y la eficacia temporal de sus sentencias anulatorias". En: "Revista de Administración Pública", No. 119, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp 265.

12 Constitución de Austria, Artículo 140-5. "El fallo del Tribunal Constitucional por el que se anule una ley como anticonstitucional, obliga al Canciller federal o al Gobernador regional competente a publicar sin demora la derogación. Se aplicará este precepto por analogía al caso de las acciones interpuestas al amparo del párrafo 4. La anulación entrará en vigor al día de la promulgación, si el Tribunal Constitucional no hubiese fijado un plazo para la expiración de la vigencia. Dicho plazo no podrá exceder de un año."

Artículo 140-7. "Anulada una ley como inconstitucional o pronunciada sentencia por el Tribunal Constitucional, quedarán vinculados a dicho fallo cualesquiera tribunales y órganos administrativos. Sin embargo, se seguirá aplicando la ley en cuestión a las situaciones de hecho consumadas antes de la anulación, excepto aquella que haya dado origen al fallo, si el Tribunal Constitucional no hubiere

En Italia, el artículo 136 de la Constitución establece que cuando la Corte declare la inconstitucionalidad de una norma (l'illegittimità costituzionale), aquélla «dejará de surtir efecto desde el día siguiente a la publicación de la sentencia»¹⁴. Si bien existe entonces una prevalencia hacia los efectos *ex nunc*, se ha entendido que la norma inexecutable no sólo implica una ineficacia hacia el futuro, «sino también la inaplicación de ésta a relaciones aún pendientes, de lo que se deduce una cierta eficacia retroactiva de la sentencia que, sino embargo, no se identifica con la que podría tener una ley que estrictamente declarase su retroactividad, ya que dicha hipotética ley podría afectar incluso a relaciones jurídicas ya agotadas».¹⁵

5.3.- Finalmente, vale la pena reseñar el derecho norteamericano, aún cuando las particularidades de la metodología y del tipo de control constitucional (*judicial review*) hacen que las sentencias que profiera la Corte Suprema estén circunscritas, en la mayoría de casos, al asunto sometido a revisión. En efecto, como allí no existe un control concentrado de constitucionalidad, las decisiones de la Corte, donde suele revisarse una sentencia judicial casi siempre con decisiones de revocación (*overruling*) o de confirmación (*upholding*), tienen efectos para las partes del litigio y difícilmente puede pretenderse una aplicación *erga omnes*¹⁶. El análisis de la Corte parte del estudio de caso y plantea la regla de aplicación de la norma en virtud de ello (*ratio decidendi*), motivo por el cual la interpretación de las reglas señaladas por la Corte «es una frontera dinámica, continuamente sujeta a matizaciones y cuya racionalidad hace difícil recurrir a categorías que como la de invalidez, nulidad, ineficacia, etc., sólo tienen sentido pleno cuando se predicen enunciados normativos abstractos»¹⁷. Con todo, se ha entendido que como regla general se conceden efectos retroactivos a las decisiones.

6.- Síntesis de lo expuesto.

La anterior presentación, aunque elaborada de manera sucinta permite comprender la dificultad que plantea adoptar reglas absolutas para conceder o no efectos retroactivos a las sentencias de inconstitucionalidad, pues la tensión permanente de principios como la cosa juzgada y la seguridad jurídica frente a la igualdad, la justicia y en últimas la supremacía material de la Constitución, enfrentan al operador jurídico a la necesidad de valorar en cada caso las circunstancias específicas a fin de adoptar la decisión que mejor se ajuste a los

dispuesto otra cosa en su fallo derogatorio. Si el Tribunal Constitucional hubiese fijado en dicho fallo un plazo conforme a lo previsto en el párrafo 5, la ley se aplicará a todos los hechos que se consumen antes e que expire el plazo, con excepción precisamente del caso que dio origen a la sentencia."

13 Heinz SchÄfer, "Austria: La relación entre el tribunal constitucional y el Legislador". En: "Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa actual". Eliseo Aja (editor). Barcelona, Ariel Derecho, 1998, pp 37-38.

14 Constitución Italiana, Artículo 136.- "Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali."

15 Alessandro Pizzorusso, "El Tribunal constitucional Italiano". En: "Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales". Varios autores, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp 253.

16 Excepcionalmente la Corte considera que una norma es inconstitucional "on it's face" -en sí misma- al margen de las circunstancias que puedan rodear un caso concreto.

17 Fracisco Rubio Llorente, "La jurisdicción constitucional como forma de creación del Derecho". En: Revista Española de Derecho Constitucional. No. 22, 1988, pp 19.

mandatos Supremos. Como se ha visto, no sólo es difícil concebir un único modelo, sino que, además, cada ordenamiento plantea parámetros que permiten al juez constitucional navegar en un mar de alternativas con criterios de flexibilidad para ponderar los riesgos y ventajas de cada fallo a la luz de la Constitución.

En consecuencia, si bien con los efectos *ex nunc* o *pro futuro* se protege el principio de seguridad jurídica, antes que ello lo que se busca asegurar el respeto a la cosa juzgada. Pero bajo ciertas condiciones ese principio debe ceder ante criterios de justicia material, igualdad, u otros principios constitucionales no menos importantes.

El debate no puede estar centrado solamente en cuanto a los efectos de una decisión, sino construirse a partir de la eficacia misma de la sentencia y teniendo como norte la supremacía material de la Constitución. Así como existe un principio de efecto útil del derecho, es preciso reconocer que decisiones de esta naturaleza revisten especial importancia en el ordenamiento jurídico, por lo que el juez constitucional debe procurar que ellas sean funcionales. De otra manera carecería de sentido el pronunciamiento de constitucionalidad, como ocurre, por ejemplo, cuando la Corte se abstiene de analizar normas que desaparecieron del ordenamiento y ningún efecto producen o pueden producir cuando llegan para su estudio.

Con todo, lo cierto es que podría resultar problemático que el juez constitucional determine caso por caso los efectos temporales de sus decisiones, como ha sido advertido por un sector de la doctrina¹⁸, motivo por el cual conviene señalar algunos lineamientos específicos que permitan definir cual es el alcance de las sentencias de constitucionalidad tratándose de estados de excepción.

7.- El control constitucional durante los estados de excepción y los efectos temporales de las sentencias.

Ya fue anticipado que la regla general consiste entonces en reconocer efectos *pro futuro* a las sentencias que dicte la Corte en condiciones de normalidad, lo cual no resulta, en absoluto, desafortunado. La pregunta que surge es si la misma regla general puede aplicarse cuando la Corte adelanta el control de constitucionalidad durante los estados de excepción, o si por el contrario, dadas las especificidades y particularidades del papel que cumple el juez constitucional en estos casos es necesario ejercer un control más riguroso en cuanto a los efectos temporales de sus decisiones.

Para responder el anterior interrogante la Sala considera necesario identificar los rasgos característicos del control constitucional que se ejerce durante esos períodos.

La jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en explicar los rasgos distintivos de un estado excepción. Al respecto, ha señalado que durante ellos *«hay lugar a un rediseño transitorio transitorio del funcionamiento del Estado. Así, para superar las situaciones de anormalidad, el órgano encargado de la conservación del orden público asume facultades esenciales que frecuentemente implican una restricción de las libertades y un reparto de sacrificios sociales con el fin de atender prioritariamente las causas de la crisis y mantener vigentes los cimientos del régimen democrático. De este modo, a los estados de excepción les es consustancial un incremento de las facultades del ejecutivo y, al tiempo, una restricción del espacio de ejercicio de los derechos.»*¹⁹

18 Cfr. Augusto Martín de la Vega, "Estudio sobre la eficacia de la sentencia constitucional". Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, p. 125 y ss. Ver también, Ricardo Alonso García, Op. Cit., p. 268

No corresponde ahora hacer una lectura detallada de los elementos propios de un estado de excepción, pero sí conviene tener presente que durante ellos hay un fortalecimiento del Ejecutivo, en la medida en que se le reviste temporalmente de facultades legislativas, y con ello una correlativa disminución en los poderes del Congreso.

Ante este desequilibrio de poderes el Constituyente fue cuidadoso de señalar controles políticos y jurídicos para contrarrestar los eventuales excesos del ejecutivo, este último explicado por la Corte en los siguientes términos²⁰:

En tal sentido, a pesar de que en la elaboración e interpretación del contenido y alcance de estas normas jurídicas han intervenido [Constitución de 1991, DIH, Ley 137/94], como puede observarse, el constituyente, la comunidad internacional, el legislador estatutario y el juez constitucional, todas ellas van encaminadas en la misma dirección: evitar los abusos del Ejecutivo por la declaratoria injustificada de un estado de anormalidad jurídica, mantener un sistema democrático de Gobierno; salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos; y sobre todo, garantizar el disfrute pleno de los derechos inherentes al ser humano.»

En cuanto hace referencia al control jurídico, la Corte Constitucional tiene asignada una misión de primer orden con el fin de ejercer con extrema diligencia su función de guardiana de la supremacía e integridad de la Carta Política. De esta manera, no sólo tiene el deber de ejercer un control sobre el acto declaratorio de un estado de excepción, y de los decretos legislativos expedidos en vigencia de éste, sino que, además, en uno u otro caso dicho control es tanto de carácter formal como por los vicios de contenido material que pudieren existir.

Ahora bien, una de las características de los estados de excepción y de las regulaciones normativas adoptadas en virtud de aquellos, está relacionada con el elemento temporal, es decir, con la vigencia transitoria de las normas expedidas por el Presidente durante ese lapso. Sobre este punto, reconociendo que el principio democrático se debilita, en la sentencia C-939 de 2002 MP. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte señaló:

«Propio de las democracias constitucionales y de la evolución de los estados durante la modernidad es la pretensión de controlar el ejercicio del poder. Entre los elementos sobre los cuales se evidencia un mayor y más preciso desarrollo de esta idea regulativa, está el uso de la coacción. Este se somete, de manera absoluta, al derecho: normativamente se define quienes pueden ejercer legítimamente la coacción, bajo cuales circunstancias y con qué limitaciones. El modelo democrático implica que la definición de tales elementos normativos está reservada al pueblo, representado en el legislador. De allí que cuando se presenten circunstancias anómalas, que admiten la declaración de estados de guerra o de conmoción, se autoriza a un poder estatal distinto del legislador dictar el marco normativo que define el uso de la fuerza y la capacidad de coacción del Estado. Por ser anómalo e involucrar una alteración radical del orden constitucional (la ley es dictada por el legislador), se ha contemplado que dichas facultades son eminentemente temporales.

Dicha temporalidad tiene como consecuencia que resulta absolutamente prohibido que los efectos jurídicos de las medidas adoptadas durante el estado de conmoción se prolonguen

19 Corte Constitucional, Sentencia C-802/02 MP. Jaime Córdoba Triviño.

20 Corte Constitucional, Sentencia C-063/03 MP. Clara Inés Vargas Hernández.

más allá del término previsto en la Constitución. El artículo 213 de la Carta es perentorio en este punto, pues dispone que «los decretos legislativos que dicte el Gobierno... dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público». Ello guarda, por otro lado, perfecta armonía con el carácter temporal y limitado de la competencia excepcional del gobierno.» (Subrayado fuera de texto)

El riesgo que quiso evitar el constituyente al plantear un control automático de constitucionalidad sobre las normas expedidas al amparo de los estados de excepción poco tiene que ver con la posibilidad de abuso cuando ha desaparecido el estado excepcional, ya sea por expiración del término o por haber sido declarado inexecutable, sino, por el contrario, está orientado a desvanecer las irregularidades que con ocasión del mismo se presentaron durante ese lapso cuando no se daban los supuestos exigidos para ello.

En este sentido, en la mencionada sentencia C-939/02 la Corte explicó que durante ese periodo el Gobierno está sometido a unos condicionamientos especiales debido al debilitamiento del principio democrático. Dijo entonces la Corte²¹:

«Si bien el legislador ordinario, dentro de su amplio margen de discrecionalidad puede utilizar la técnica que más convenga a la política criminal del estado, obviamente dentro de los límites que la Constitución le impone, en materia de conmoción interior -surgen como se dijo anteriormente- unas limitaciones especiales, relacionadas con el bien jurídico que protege la legislación excepcional y la naturaleza del peligro para los mismos.» (Cursiva original, subrayado fuera de texto)

Ya fue explicado que la Corte vela por la guarda de la supremacía e integridad de la Constitución, para lo cual debe asegurar que sus decisiones sean realmente eficaces y no se desvanezcan con pronunciamientos formales. Sería altamente nocivo que las irregularidades cometidas durante un periodo que fue indebidamente considerado como anómalo, quedaran subsanadas por el mero hecho del transcurso del tiempo, más aún si se tiene en cuenta que las normas de excepción tienen una legitimidad precaria pues se invade la órbita del legislador ordinario y se resquebraja el principio democrático.

Tratándose de normas expedidas en virtud de la prórroga de un estado de excepción, el control de la Corte también debe ser especialmente riguroso, «*por cuanto el desequilibrio de poderes que se ocasiona con el ejercicio de la misma, tiende a acentuarse y hacerse más patente conforme transcurre el tiempo.*»²²

En este orden de ideas, no puede olvidarse que el régimen de excepción está ligado a un factor temporal de especial relevancia, no contemplado antes de la Carta de 1991, lo cual exige que el juez constitucional sea especialmente riguroso al analizar ese aspecto en sus decisiones. Así como los estados de excepción suponen una anomalía en el funcionamiento del Estado, de la misma forma el control constitucional supone una alteración de las reglas generales como la de conceder efectos *pro futuro* a las sentencias.

Significa lo anterior que en ejercicio del control de constitucionalidad durante los estados de excepción la Corte debe valorar con especial importancia la necesidad de conceder efectos

21 En aquella oportunidad la Corte declaró inexecutable el Decreto 1900 de 2002, dictado al amparo de un Estado de Excepción, pues consideró que los tipos penales allí señalados vulneraban la Constitución y el Presidente había desconocido las restricciones especiales propias de ese periodo.

22 Corte Constitucional, Sentencia C-063/03 MP. Clara Inés Vargas Hernández.

retroactivos a sus decisiones, con el propósito de asegurar la supremacía efectiva de la Constitución y de los principios y valores en ella señalados, pues no puede avalar excesos o abusos cometidos durante ese período con el simple argumento de proteger la seguridad jurídica o la buena fe, cuando es evidente que un régimen de excepción implica de suyo un debilitamiento de esos principios como consecuencia de una situación de anormalidad. Es necesario entonces tener presente *«las profundas diferencias ontológicas existentes entre un tiempo de normalidad y uno de anormalidad»*.²³

El interrogante que entonces surge es qué ocurre con los decretos dictados durante un estado de excepción cuando la Corte declara la inexecutable del mismo o de sus prórrogas.

8.- Efectos derivados de la inconstitucionalidad del estado de excepción o de sus prórrogas y de los decretos dictados bajo su amparo.

Sobre las facultades con que cuenta el ejecutivo durante los estados de excepción la Corte ha señalado lo siguiente²⁴:

«En relación con las facultades otorgadas al Presidente durante el estado de conmoción interior, el constituyente 1) determinó el espacio físico en el que puede declararse, indicando que procedía en todo el territorio nacional o en una parte de él; 2) señaló el término durante el cual podía estar vigente la declaratoria, limitándolo a 90 días prorrogables por dos periodos iguales y sometiendo la última prórroga al concepto previo y favorable del Senado de la República; 3) indicó que las facultades conferidas eran las estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos y 4) habilitó al Presidente para dictar decretos legislativos, que pueden suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción interior, que dejan de regir tan pronto se declare restablecido el orden público pero cuya vigencia se puede prorrogar hasta por 90 días más con autorización del Senado.»

Por su parte, los efectos de la prórroga de un estado de esa naturaleza han sido reseñados en los siguientes términos²⁵:

«Si el estado de excepción aludido se prorroga mediante decreto expedido por el Presidente de la República y sus ministros, la consecuencia inmediata de su expedición, es doble. De un lado, los decretos legislativos expedidos anteriormente y hasta entonces vigentes, prolongan su vigencia por el mismo tiempo; y, de otro lado, el Presidente de la República queda facultado para dictar nuevos decretos legislativos durante la prórroga del estado de excepción inicialmente decretado.»

No es difícil concluir que cuando la Corte constata que la declaratoria de un estado de excepción o de su prórroga no observó las exigencias constitucionales del caso, cesan desde entonces las atribuciones anteriormente reseñadas.

Así, la declaratoria de inexecutable tiene dos efectos directos: en primer lugar, a partir de ese momento el Gobierno no puede expedir nuevos decretos legislativos porque la norma

23 Corte Constitucional, Sentencia C-1007/02 MP. Clara Inés Vargas Hernández.

24 Corte Constitucional, Sentencia C-802/02 MP. Jaime Córdoba Triviño.

25 Corte Constitucional, Sentencia C-327/03 MP. Alfredo Beltrán Sierra. En el mismo sentido ver sentencia C-063/03 MP. Clara Inés Vargas Hernández.

que lo facultaba para hacerlo fue declarada inconstitucional y, en segundo lugar, los decretos legislativos dictados hasta entonces pierden su vigencia.

Sin embargo, y ello debe quedar en claro, lo anterior de ninguna manera significa un pronunciamiento sobre los decretos legislativos dictados hasta entonces, ni menos aún convalida su constitucionalidad hasta ese momento. Según lo ha explicado esta Corporación, lo que ocurre es una pérdida de vigencia que no incide en la materialidad de cada uno de los decretos legislativos²⁶:

«En el fondo ocurre que, declarada la inexecutable del decreto básico, el Presidente de la República queda despojado de toda atribución legislativa derivada del estado de excepción y, por ende, ha perdido la competencia para dictar normas con fuerza de ley.

Desde luego, la declaración de inconstitucionalidad que en los expresados términos tiene lugar no repercute en determinación alguna de la Corte sobre la materialidad de cada uno de los decretos legislativos que se hubieren proferido, ya que aquella proviene de la pérdida de sustento jurídico de la atribución presidencial legislativa, mas no de la oposición objetiva entre las normas adoptadas y la Constitución Política.»

Como ha sido la posición permanente de la Corte, lo procedente en estos casos no es la inhibición para decidir sobre la constitucionalidad de las normas expedidas al amparo de un estado de excepción indebidamente declarado, sino el pronunciamiento sobre su constitucionalidad y el alcance de esa decisión²⁷. De lo contrario, el período comprendido entre la expedición de un decreto legislativo y la declaratoria de inexecutable de la norma en que se basó aquel, estaría sustraído del control judicial en grave detrimento de los principios inherentes a un Estado Social de Derecho.

Un ejemplo ilustra con mayor claridad lo dicho hasta ahora: Supóngase un decreto dictado al amparo de un estado de excepción pero sin la firma de todos los ministros; si la Corte simplemente se inhibiera de emitir un fallo por considerar que perdió vigencia ante la inexecutable de la declaratoria del estado de excepción, o se limita a señalar su inconstitucionalidad consecuente, estaría convalidando los efectos de una norma con graves vicios formales desde su nacimiento.

Precisamente por lo anterior la Corte los analiza por separado y de cada uno de ellos hace un pronunciamiento individual, pues la relevancia del pronunciamiento no radica en confirmar la inconstitucionalidad consecuente de los decretos legislativos, sino en definir los efectos temporales de su decisión. Así, a partir de la inexecutable de la declaratoria de un estado de excepción, o de su prórroga, todos los decretos expedidos en virtud de ella son inconstitucionales, pero tal circunstancia no excluye que puedan ser inconstitucionales incluso desde antes, es decir, desde su promulgación. En otras palabras, la Corte decide sobre su constitucionalidad porque dichas normas pudieron producir efectos en el tráfico jurídico y porque es necesario definir si dichas consecuencias podían o no ser amparadas a la luz de la Constitución.

26 Corte Constitucional, Sentencia C-488/95 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

27 La Corte ha rechazado la posibilidad de adoptar fallos inhibitorios en estos eventos. Al respecto, ver por ejemplo los salvamentos de voto a las sentencias C-127/07 y C-137/07, en las cuales la Corte desestimó esta alternativa.

Ya ha sido ampliamente explicado por qué como regla general en estos casos los efectos de la declaratoria de inexecutable deben ser retroactivos. Y si bien es cierto que en ocasiones anteriores la Corte ha señalado que la declaratoria de inexecutable del decreto con fuerza de ley tiene efectos solamente a partir de la notificación de la sentencia²⁸, o también que ellos se producen desde cuando fue encontrado inexecutable el decreto que impuso el estado de excepción²⁹, también lo es que la posición de fondo de la Corte se mantiene inalterada, en el sentido de que es esta Corporación la encargada de definir los efectos temporales de sus providencias.

9.- Alcance de la sentencia C-327 de 2003

En la Sentencia C-327 del 29 de abril de 2003, MP. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte declaró inexecutable el Decreto Legislativo No. 245 del 5 de febrero de 2003, mediante el cual se prorrogó el Estado de Comoción Interior durante noventa (90) días calendario contados a partir del 6 de febrero de 2003. En aquella ocasión la Corte resolvió expresamente lo siguiente:

«Declarar INEQUIBLE el Decreto Legislativo N° 245 de 5 de febrero de 2003 'Por el cual se proroga el Estado de Comoción Interior'.

Esta sentencia surte efectos a partir del día siguiente de su expedición.»

(Subrayado no original)

Al respecto es necesario hacer dos precisiones. En primer lugar, la inexecutable de la prórroga implicaba que el Gobierno Nacional no podía expedir nuevos decretos legislativos con fundamento en la declaratoria del estado de excepción y suponía, a la vez, que los decretos dictados o prorrogados en virtud de aquel perdieron su vigencia; y en segundo lugar, la Corte delimitó expresamente los efectos de su sentencia al señalar que ellos se surtirían *«a partir del día siguiente de su expedición»*.

La precisión que en este sentido hiciera la Corte se explica no sólo por ser el ejercicio de una de sus atribuciones constitucionales, sino, en especial, para evitar desde ese momento la expedición de nuevos decretos o la continuidad de los dictados hasta entonces, teniendo en cuenta que faltaban pocos días para el vencimiento del término de prórroga decretado por el Presidente (90 días) y que la sentencia podría tardar algún tiempo adicional en ser publicada con los salvamentos de voto; de otra forma, el control ejercido por la Corte sería completamente inocho, pues los efectos se surtirían sólo desde la notificación de la sentencia, una vez culminado el período de prórroga señalado por el Gobierno.

Sin embargo, la Sentencia C-327 de 2003, en manera alguna podía significar un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de los decretos dictados al amparo de la prórroga del estado de excepción, ni menos aún sobre sus efectos temporales de aquellos, ya que no era ese el escenario idóneo para debatir la cuestión debido a que la Corte tiene la obligación de pronunciarse sobre cada uno de ellos. Con esa decisión, reitera la Sala, simplemente finalizó la potestad del Gobierno para expedir nuevos decretos legislativos y, a la vez, se suspendió la vigencia de los decretos dictados con fundamento en el estado de comoción interior.

28 Corte Constitucional, Sentencia C-488/95 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

29 Cfr. Sentencias C-127/97 MP. José Gregorio Hernández Galindo, C-137/97 MP. Hernando Herrera Vergara y C-187/97 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

10.- Los efectos del Decreto Legislativo 900 de 2003

Siguiendo los lineamientos hasta aquí reseñados es fácil concluir que los efectos de la presente declaratoria de inexecutable deben surtir desde la fecha de la promulgación del Decreto Legislativo No. 900 de 2003, esto es, con efectos retroactivos, pues de otra manera la decisión de la Corte carecería de sentido para garantizar la supremacía material de la Constitución.

La Corte precisa que si bien a partir de la Sentencia C-327 de 2003 el referido decreto perdió su vigencia, también lo es que su expedición fue al amparo de un estado de conmoción interior indebidamente prorrogado, por lo que desde su nacimiento soportaba un vicio que lo hacía inconstitucional.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que en la elaboración del presupuesto general de la Nación y en las modificaciones o adiciones al mismo el Congreso desempeña un papel muy importante, y que con el Decreto 900 de 2003 se pretermitió su función, resulta indiscutible que el principio democrático se vio seriamente afectado durante ese periodo, pues a pesar de que la adición presupuestal fue decretada mediante una norma con fuerza de ley, lo cierto es que se obvió la discusión y el debate en detrimento del mencionado principio.

No puede perderse de vista que para la fecha de expedición del mencionado decreto el Congreso ya había entrado a sesionar y en esa medida tenía competencia para hacer los ajustes al presupuesto que fueran necesarios, incluso de una manera ágil a través del trámite de urgencia.

Con todo, la posibilidad de contemplar los efectos de la decisión, ya sea desde la declaratoria de inexecutable de la prórroga o desde la fecha de esta sentencia, serían objeto de análisis si se hubiere acreditado de manera fehaciente que una decisión en sentido contrario generaría una situación aún mas gravosa en términos de valores y principios constitucionales, pero esa circunstancia no se observa en el caso del decreto objeto de estudio. En este sentido la Sala también observa que el Decreto Legislativo 900 de 2003 sólo hizo una breve referencia a la necesidad de proveer en forma inmediata de recursos a las fuerzas militares, pero ningún soporte probatorio acompañó esa manifestación.

Por último, la Corte no encuentra cómo el hecho de conceder efectos retroactivos a la presente declaratoria de inexecutable, con el fin de proteger la supremacía e integridad de la Constitución, y de ser especialmente celosa del respeto a los principios democrático y de separación de poderes, pueda generar una grave situación macroeconómica que afecte la institucionalidad y resulte más desfavorable en términos de valores y principios constitucionales. De lo contrario, el pronunciamiento de la Corte no sólo sería inocuo sino que permitiría la vigencia de una norma dictada al amparo de un estado de anomalía indebidamente prorrogado y contraria al ordenamiento Superior. No de otra forma es posible garantizar una verdadera seguridad jurídica y certeza del derecho.

VII.DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el Decreto Legislativo 900 de 2003.

La presente decisión de inexecutable surte efectos a partir de la expedición del Decreto Legislativo 900 de 2003, es decir, desde el 10 de abril de 2003.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT,
Presidente
(Con salvamento de voto)

JAIME ARAUJO RENTERIA, Magistrado
(Con aclaración de voto)

ALFREDO BELTRÁN SIERRA,
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA,
Magistrado
(Con permiso)

JAIME CORDOBA TRIVIÑO,
Magistrado

LUCY CRUZ DE QUIÑONES,
(Conjuez)
(Aclaró voto)

RODRIGO ESCOBAR GIL,
Magistrado
(Con salvamento de voto parcial)

MARCO GERARDO MONROY CABRA,
Magistrado
(Con salvamento de voto parcial)

ALVARO TAFUR GALVIS,
Magistrado
(Con salvamento de voto parcial)

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ,
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ
Secretaria General

LASUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por cuanto en los debates que dieron origen al presente fallo no estuvo presente por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO A LA SENTENCIA C-619 DE 2003

CORTE CONSTITUCIONAL-Efectos de los fallos de inexequibilidad
(Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efecto temporal concreto deriva de la ponderación de dos valores
(Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efecto hacia el futuro, por regla general (Salvamento parcial de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO EN CONMOCION INTERIOR-Inexequibilidad debió tener efectos hacia el futuro (Salvamento parcial de voto)

ESTADOS DE EXCEPCION-Regla general varía cuando existe la inexequibilidad por consecuencia (Salvamento parcial de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia en torno a la inexequibilidad por consecuencia (Salvamento parcial de voto)

INEXEQUIBILIDAD POR CONSECUENCIA-No se pueden retrotraer los efectos de la decisión hasta la fecha de expedición del decreto mismo (Salvamento parcial de voto)

INEXEQUIBILIDAD POR CONSECUENCIA-Regla sobre los efectos temporales de la sentencia (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Alternativas para determinar los efectos del fallo genera inseguridad jurídica (Salvamento parcial de voto)

1- Los suscritos magistrados Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis, con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, nos permitimos salvar parcialmente nuestro voto en la sentencia de la referencia. Compartimos la decisión de declarar la inconstitucionalidad del Decreto 900 de 2003, pues es obvio que si la sentencia C-327 de 2003 había declarado inexequible el decreto 245 de 2003, mediante el cual fue prorrogado el estado de conmoción interior, entonces el decreto 900 de 2003, que había sido expedido con fundamento en esa prórroga, perdió su sustento jurídico y debía obligatoriamente ser retirado del ordenamiento. Estamos pues de acuerdo con esa decisión. Nuestra discrepancia radica en los efectos que la presente sentencia confiere a esa declaración de inexequibilidad.

2- La sentencia establece que la decisión de inexequibilidad del Decreto Legislativo 900 de 2003 surte efectos a partir de la expedición de ese decreto, esto es, a partir del 10 de abril de 2003. La Corte argumenta que este efecto retroactivo radical de esa decisión de inexequibilidad se justifica debido a las particularidades del control constitucional de los estados de excepción, que implican una alteración de las reglas generales sobre los efectos temporales de las decisiones de inexequibilidad, así como a la necesidad de que las sentencias

de la Corte tengan un efecto útil. Aunque compartimos buena parte de la argumentación de la sentencia, discrepamos de la conclusión a la que ésta llega. Según nuestro parecer, si bien la declaración de inexecutable del Decreto 900 de 2003 debía tener efectos retroactivos, éstos no debían retrotraerse hasta la fecha de expedición de dicho decreto sino únicamente hasta el momento en que fue declarada inexecutable la prórroga del estado de Conmoción Interior, tal y como lo proponía la ponencia originaria. Presentamos entonces brevemente los puntos que compartimos con la sentencia y aquellos frente a los cuales nos distanciamos.

3- La sentencia acierta en señalar que los efectos temporales de una decisión de inexecutable derivan de la naturaleza misma del juicio de constitucionalidad. La inexecutable, como lo ha explicado esta Corte¹, surge de un conflicto normativo entre la Constitución y la ley, que es resuelto jurídicamente por el juez constitucional, a quien compete preservar la supremacía de la Carta. Por ello la declaración de inexecutable no opera siempre sólo hacia el futuro, o *ex nunc*, sino que puede tener ciertos efectos hacia el pasado, o *ex tunc*, pues la validez de la norma estaba en entredicho por su oposición a la Constitución. Sin embargo, los efectos retroactivos o *ex tunc* del fallo de inexecutable pueden tener consecuencias negativas sobre la seguridad jurídica. Por ello, el efecto temporal concreto de la sentencia de inconstitucionalidad deriva de una ponderación de dos valores que pueden estar en tensión: el principio de supremacía constitucional, que sugiere que la sentencia debe tener efectos retroactivos, pues la norma estaba viciada de inconstitucionalidad; y la seguridad jurídica y la buena fe, que insinúan que la decisión de inexecutable debe tener efectos sólo hacia el futuro, pues la ley gozaba de la presunción de constitucionalidad y los ciudadanos orientaron su comportamiento con base en la creencia de que dichas normas legales eran válidas.

4- Con todo, resulta problemático que el juez constitucional determine caso por caso los efectos temporales de sus decisiones, por lo cual, los distintos ordenamientos tienden a establecer una regla general sobre los efectos temporales de los fallos de inconstitucionalidad del tribunal constitucional, como bien lo muestra el recorrido en derecho comparado que adelanta la sentencia. Así, ciertos países, como Estados Unidos o Alemania, privilegian la supremacía constitucional, y por ello señalan que las decisiones de inconstitucionalidad tienen en general efectos hacia el pasado, aunque excepcionalmente los efectos de la decisión pueden ser puramente prospectivos, esto es, hacia el futuro. En cambio, otros ordenamientos, como el austriaco, establecen la regla contraria, pues privilegian la seguridad jurídica, y por ello confieren a las decisiones de inconstitucionalidad efectos hacia el futuro, aunque excepcionalmente esos fallos pueden tener efectos retroactivos.

5- En el caso colombiano, la regla general es que las decisiones de inexecutable de esta Corte tienen efectos hacia el futuro, tal y como lo establece el artículo 45 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, que señala que las «*sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario*». Conforme a esa disposición, que fue declarada executable por la sentencia C-037 de 1996, las decisiones de esta Corte tienen, por regla general, efectos hacia el futuro, salvo que esta Corte determine otros efectos. Y efectivamente, en ocasiones otros valores y principios constitucionales han obligado a esta Corporación a atribuir efectos retroactivos o diferidos a sus decisiones de inexecutable, como bien lo recuerda la presente sentencia.

¹ Ver, entre otras, la sentencia C-055 de 1996, MP Alejandro Martínez Caballero.

6- La anterior presentación sugiere que la presente decisión de inexecutable del decreto 900 de 2003 debió tener efectos hacia el futuro, puesto que tal es la regla general en el ordenamiento constitucional colombiano. Sin embargo, compartimos con la presente sentencia la tesis de que esa regla general varía en los estados de excepción, cuando existe la llamado «*inexecutable por consecuencia*», esto es, cuando un decreto expedido con base en un estado de excepción es declarado inconstitucional por cuanto el decreto que había declarado o prorrogado el estado de excepción ya había sido declarado inexecutable.

7- Una revisión de la jurisprudencia de la Corte, muestra que ha habido algunas vacilaciones en torno a los efectos temporales de las decisiones de inexecutable por consecuencia. Así, en ciertas ocasiones la Corte ha señalado que la inconstitucionalidad de un decreto con fuerza de ley expedido con base en la declaratoria de un estado de excepción, que había sido encontrada inexecutable, tiene efectos exclusivamente hacia el futuro. Por ejemplo la sentencia C-488 de 1995 declaró inexecutable el Decreto Legislativo 1371 de 1995, que había sido expedido con base en el Decreto 1370 de 1995, que había declarado el Estado de Comoción Interior, pero que había sido hallado inexecutable por la sentencia C-466 de 1995. Sin embargo, la sentencia C-488 de 1995 precisó que la inexecutable del Decreto 1371 de 1995 tendría efectos hacia el futuro.

En cambio, en otras oportunidades, la Corte ha señalado que la declaratoria de inexecutable del decreto con fuerza de ley tiene efectos desde el momento mismo en que había sido encontrado inexecutable el decreto que había establecido el correspondiente estado de excepción. Por ejemplo, la sentencia C-187 de 1997 declaró la inexecutable del Decreto 254 de 1997, que había sido expedido con fundamento en el Decreto 080 de 1997, mediante el cual se había decretado el Estado de Emergencia, el cual había sido declarado inexecutable por la sentencia C-122 de marzo de 1997. En esa oportunidad, la Corte determinó que la inexecutable del decreto 254 de 1997 tendría efectos hacia el pasado, pues operaría a partir del día siguiente a la notificación de la sentencia C-122 de 1997, por medio de la cual se había declarado inexecutable el Decreto 080 de 1997, que había decretado el Estado de Emergencia Económica y Social.

A pesar de algunas variaciones, lo cierto es que en la mayor parte de los casos, la Corte ha desarrollado una regla jurisprudencia precisa y bastante consistente, que es la siguiente: la declaración de inexecutable por consecuencia tiene, en parte, efectos hacia el pasado, pues se produce a partir del momento en que hubiere sido retirado del ordenamiento el decreto inicial, que había declarado el estado de excepción y había dado sustento jurídico a los decretos legislativos posteriores².

8- Esa doctrina tiene además sólidos fundamentos, pues armoniza adecuadamente la seguridad jurídica y la protección de la supremacía constitucional. En efecto, la sentencia de inexecutable que retira del ordenamiento el decreto que había declarado el estado de excepción erosiona la presunción de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos con base en dicha declaratoria, por lo que dichos decretos deben dejar de ser aplicados por las autoridades, al haber desaparecido su fundamento jurídico.

² Ver las sentencias C-127, C-128, C-129, C-130, C-131, C-132, C-133, C-134, C-135, C-136, C-138, C-139, C-186 y C-187 de 1997, que estudiaron los decretos expedidos con base el decreto 080 de 1997, que había decretado el Estado de Emergencia Económica y Social, y que había sido declarado inexecutable por la sentencia C-122 de 1997. En todos ellos, la Corte señaló que las decisiones de inexecutable de los decretos posteriores producían efectos a partir del día siguiente a la notificación de la sentencia C-122 de 1997, por medio de la cual se había declarado inexecutable el Decreto 080 de 1997.

9- Esto no significa que la Corte quede relevada de su competencia para estudiar estas normas. Debe darse cumplimiento al artículo 241 de la Constitución, que expresamente le asigna competencia a la Corte para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos con fundamento en los artículos 212, 213 y 215. Por tanto es indispensable que la Corte haga un pronunciamiento formal sobre la inexecutableidad de cada uno de los decretos que han adoptado medidas en desarrollo del correspondiente estado de excepción. Sin embargo, debido a que el fundamento jurídico que servía de base a esos decretos desapareció desde el momento en que fue declarado inexecutable el decreto que había establecido el estado de excepción, es obvio que los efectos de la sentencia de inexecutableidad de cada uno de los decretos se retrotraen a ese momento. Lo anterior se justifica porque resulta inconcebible que una medida dictada en desarrollo de un decreto que establece o prorroga un estado de excepción, declarado inexecutable por este Tribunal, pueda continuar produciendo efectos jurídicos, aún después de la declaratoria de inexecutableidad de la prórroga o del decreto declaratorio. Lo anterior sería tanto como hacer nugatorios los efectos del fallo de inexecutableidad y admitir que normas inconstitucionales pudieran continuar rigiendo, contrariando lo dispuesto por la Constitución. Ello se agrava aún más si se tienen en cuenta los rasgos extraordinarios de las facultades concedidas por los estados de excepción y la posible afectación que pueden sufrir los derechos fundamentales y el principio de división de poderes cuando se avala la vigencia de normas del Estado de Comoción mas allá de los límites que la Carta establece.

10- Sin embargo, como en virtud de la declaratoria de un estado de excepción, el Presidente queda temporalmente investido de facultades extraordinarias, los decretos legislativos que expide gozan de una cierta presunción de constitucionalidad, siempre y cuando el decreto que estableció el estado de excepción se encuentre vigente. Por ello, la regla general de una decisión de inexecutableidad por consecuencia no puede ser retrotraer los efectos de la decisión hasta la fecha de expedición del decreto mismo, por cuanto la Corte estaría dejando de lado que durante un determinado período, ese decreto legislativo gozaba de presunción de constitucionalidad.

Para precisar lo anterior, conviene distinguir cuatro momentos, dos decretos y dos sentencias: el primer momento es la promulgación del decreto legislativo 1 que declara el estado de excepción; el segundo momento es la expedición de un decreto legislativo 2 que toma medidas con fundamento en esa declaratoria; en el momento 3, la sentencia No 1 de la Corte declara inexecutable el decreto 1; y en el momento 4, la sentencia No 2 declara inexecutable por consecuencia el decreto 2. Ahora bien, el decreto legislativo 2 expedido al amparo de ese estado de excepción gozó de presunción de constitucionalidad en el período transcurrido entre el momento 2 y el momento 3. Y por ello, a fin de preservar la seguridad jurídica, resulta inadecuado retrotraer los efectos de la sentencia No 2 de inexecutableidad de ese decreto 2 hasta el momento 2, puesto que entre ese momento 2 y el momento 3, ese decreto estaba amparado por la presunción de constitucionalidad y los operadores jurídicos actuaron con base en esa convicción.

11- Por todo lo anterior, consideramos que la presente sentencia debió precisar y mantener la siguiente regla sobre los efectos temporales de las decisiones de inexecutableidad por consecuencia: estas decisiones tienen efectos *ex tunc*, pues a pesar de ser adoptadas en el momento 4, surten efectos a partir de la sentencia de inconstitucionalidad del decreto que había declarado el estado de excepción (momento 3). Es posible que en ciertas ocasiones puedan existir razones constitucionales que justifiquen una excepción a esa regla general, y que sea necesario retrotraer aún más los efectos de la decisión, llevándolos incluso hasta el

momento 2, pero salvo que aparezcan tales razones, debe aplicarse esa regla general, pues no sólo es la que mejor se ajusta a la práctica jurisprudencial de esta Corporación sino además por cuanto es la que mejor armoniza la seguridad jurídica y la protección de la supremacía constitucional.

12- Creemos entonces que la sentencia, de la cual discrepamos, debió haber mantenido esa regla general sobre los efectos temporales de las decisiones de inexecutable por consecuencia. Sin embargo, la presente sentencia no sólo parece rechazarla sino que, además, termina siendo muy ambigua en este punto, pues indica que los efectos de las decisiones de inexecutable por consecuencia son *ex tunc*, pero no precisa con claridad hasta que momento se retrotraen esos efectos, al menos por regla general.

La sentencia es muy vacilante en ese aspecto. En unos apartes, parece señalar que, caso por caso, la Corte habrá de indicar el alcance de esos efectos retroactivos. Eso parece desprenderse del final del fundamento 9, en donde la sentencia señala *«que la posición de fondo de la Corte se mantiene inalterada, en el sentido de que es esta Corporación la encargada de definir los efectos temporales de sus providencias»*. En otro apartes, en cambio, la Corte sugiere que la regla general es que las decisiones de inexecutable por consecuencia se retrotraen hasta el momento 2, cuando afirma que el decreto fue expedido *«al amparo de un estado de conmoción interior indebidamente prorrogado, por lo que desde su nacimiento soportaba un vicio que lo hacía inconstitucional.»*

Ahora bien, la ambigüedad de la sentencia en este punto es ya muy problemática, por la inseguridad jurídica que genera, al no existir una doctrina constitucional clara sobre el punto. Pero más grave aún, es que las dos alternativas que ofrece la sentencia son desafortunadas también en términos de seguridad jurídica.

13- Así, la primera alternativa, según la cual la Corte deberá definir, caso por caso, los efectos temporales de esas decisiones, sin que exista ninguna regla general, nos parece inaceptable por la inseguridad jurídica que genera. En efecto, como lo señalamos en el fundamento 4 de este salvamento, y como lo plantea el párrafo final del fundamento 6 de esta misma sentencia, es problemático que no exista una regla general sobre los efectos temporales de las decisiones de inexecutable.

14- De otro lado, la segunda alternativa, según la cual, la regla general es que las decisiones de inexecutable por consecuencia retrotraen sus efectos hasta la expedición de esos decretos (momento 2) desconoce que esos decretos gozaron de presunción de constitucionalidad entre el momento 2 y el momento 3.

15- Por todo lo anterior, reiteramos que la doctrina constitucional adecuada en este campo es formular una regla general sobre los efectos temporales de las decisiones de inexecutable por consecuencia, que no puede ser sino aquella que indicamos anteriormente: esas decisiones retrotraen sus efectos, pero únicamente hasta el momento 3, esto es, hasta la sentencia de inconstitucionalidad del decreto que había declarado el estado de excepción. Por consiguiente, esa regla general debe ser aplicada, salvo que existan razones suficientes que justifiquen que la Corte se aparte de ella. Ahora bien, en el presente caso, los argumentos suplementarios dados por el fundamento 10 de la presente sentencia para retrotraer los efectos de la inexecutable hasta la expedición del decreto 900 de 2003 no nos parecen convincentes. La sentencia ofrece tres tipos distintos de razones, pero ninguna de ellas es persuasiva, como se verá a continuación.

16- De un lado, la Corte argumenta que los efectos deben proyectarse hasta la promulgación del Decreto Legislativo No. 900 de 2003 *«pues de otra manera la decisión de la Corte carecería*

de sentido para garantizar la supremacía material de la Constitución.» Pero eso no es cierto; una sentencia que señalara que los efectos de la inexecutableidad se retrotraen hasta la inconstitucionalidad de la prórroga o la declaratoria del estado de excepción (momento 3) no sería inocua, pues confirmaría que en este caso no existen razones especiales para apartarse de la regla general sobre los efectos temporales de las decisiones de inexecutableidad por consecuencia.

17- De otro lado, la Corte indica los efectos no pueden retrotraerse únicamente hasta la declaratoria de inexecutableidad de la prórroga (momento 3), por cuanto no se acreditó de *«manera fehaciente que una decisión en sentido contrario generaría una situación aún mas gravosa en términos de valores y principios constitucionales»*. Esta argumentación supone entonces que la regla general es que los efectos de una inexecutableidad por consecuencia se surten desde la promulgación del decreto (momento 2), y no desde la inconstitucionalidad de la prórroga o la declaratoria del estado de excepción (momento 3), y por ello exige razones poderosas para apartarse de esa regla general. Sin embargo, conforme lo explicamos anteriormente, esa regla general es inadmisibile, pues desconoce que durante un período, esos decretos gozaron de presunción de constitucionalidad.

18- Por último, la sentencia hace referencia al contenido presupuestal del decreto 900 de 2003, en donde usualmente el Congreso juega un papel esencial, y argumenta entonces que hubo una afectación grave del principio democrático, ya que la adición presupuestal hubiera podido ser tramitada ante el Congreso, que ya se encontraba reunido. Ese argumento podría ser aceptable, si la Corte realmente hubiera mostrado que no existía ninguna justificación para modificar el presupuesto por un decreto legislativo, ya que era posible recurrir a una adición presupuestal aprobada directamente por el Congreso. En ese caso, retrotraer el efecto de la inexecutableidad hasta la expedición misma del decreto podría tener sustento, debido a la manifiesta falta de necesidad de la medida de excepción. Sin embargo, lo cierto es que la sentencia realmente no demuestra esta tesis sino que simplemente la sugiere.

19- Por todo lo anterior, concluimos que la Corte debió mantener la regla general sobre los efectos temporales de las inexecutableidades por consecuencia indicada en el fundamento 11 de este salvamento. De otro lado, en el presente caso, no existe ninguna razón especial para apartarse de la regla general. Por consiguiente, los efectos de la inexecutableidad del presente Decreto 900 de 2003 debieron retrotraerse hasta el día siguiente a la expedición de la decisión en la cual la Corte declaró inexecutable el decreto que sirvió de causa jurídica para la promulgación del cuerpo normativo bajo examen³, y no hasta la fecha de expedición del Decreto Legislativo 900 de 2003.

Fecha ut supra,

RODRIGOESCOBARGIL,
Magistrado

EDUARDOMONTEALEGRELYNETT,
Magistrado

ALVAROTAFURGALVIS,
Magistrado

³ Ver la sentencia C-327 de 2003 que resolvió declarar inexecutable el Decreto Legislativo N° 245 de 5 de febrero de 2003 *«Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior»*. En esta decisión la Corte anotó que esa sentencia surtiría efectos a partir del día siguiente de su expedición.

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C-619 DE 2003 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Juicio sobre la validez de la norma jurídica
(Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Juicio no recae sobre la vigencia de la norma
jurídica/**NORMA JURÍDICA**-Validez (Aclaración de voto)

La validez de la norma jurídica tiene que ver con las condiciones de forma y contenido que necesita tener una norma jurídica, para que entre al orden jurídico y sea reconocida como perteneciente a ese orden jurídico.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Puede constatar desde cuando se ha
producido la falta de validez de la norma y por eso puede tener fallos con efectos retroacti-
vos (Aclaración de voto)

FALLO RETROACTIVO-Finalidad (Aclaración de voto)

La finalidad de los efectos retroactivos es evitar que el fallo sea inocuo o irritó, pues si sólo se le dan efectos hacia el futuro, se podría crear la situación paradójica de que una norma que ya se sabe que es inconstitucional y que no debe producir efectos, siga sin embargo produciendo efectos (respetándose sus efectos inconstitucionales).

CORTE CONSTITUCIONAL-Facultad de modular en el tiempo los efectos del fallo
(Aclaración de voto)

DECRETO DE CONMOCION INTERIOR-Aplicación de los efectos retroactivos del
fallo desde el nacimiento de la norma (Aclaración de voto)

DECRETO DE CONMOCION INTERIOR-Control más exigente y automático (Aclara-
ción de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corporación, el suscrito Magistrado aclara el voto por las siguientes razones:

1. El juicio de constitucionalidad que hace el Tribunal Constitucional, es un juicio sobre la validez de la norma jurídica. Este juicio no recae sobre la vigencia de la norma jurídica y esto es lo que explica que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse sobre normas que no están vigentes, bien por que no hayan entrado a regir todavía o sobre las que ya han sido derogadas.

La validez de la norma jurídica tiene que ver con las condiciones de forma y contenido que necesita tener una norma jurídica, para que entre al orden jurídico y sea reconocida como perteneciente a ese orden jurídico.

Siendo el juicio de constitucionalidad un juicio de validez sobre las normas jurídicas, no hay duda que el Tribunal Constitucional puede constatar desde cuando se ha producido la falta

de validez de la norma y eso es lo que explica que los fallos del Tribunal Constitucional puedan tener efectos retroactivos. La finalidad de los efectos retroactivos es evitar que el fallo sea inocuo o irritado, pues si sólo se le dan efectos hacia el futuro, se podría crear la situación paradójica de que una norma que ya se sabe que es inconstitucional y que no debe producir efectos, siga sin embargo produciendo efectos (respetándose sus efectos inconstitucionales).

2. En el sistema constitucional colombiano, es claro de conformidad con la ley estatutaria que la Corte Constitucional tiene competencia para modular en el tiempo, los efectos del fallo y para aplicarle efectos retroactivos, y esos efectos retroactivos pueden ser aplicados desde el momento mismo en que nace la norma jurídica. No existiendo duda sobre esta competencia de la Corte nada impide que aplique los efectos retroactivos al momento del nacimiento de la norma y no desde la declaratoria de inconstitucionalidad de la prórroga de la conmoción. La declaratoria de inconstitucionalidad se hace mucho más imperiosa por tratarse de un decreto de conmoción, que como todo decreto de esta naturaleza rompe con el principio fundamental del estado de derecho que es la separación de poderes, ya que ha sido expedido por el Gobierno y no por el Congreso, y respecto de los cuales el constituyente ha establecido un control de constitucionalidad más exigente, ya que no espera que sea demandado por los ciudadanos sino que impone un control automático, y que por tratarse de leyes anormales existe una desconfianza sobre ellas, que obliga a un pronunciamiento rápido sobre su constitucionalidad.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA,
Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C 619 DE 2003

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Declaratoria de inexequibilidad a partir del día siguiente a sentencia que declaró el decreto de prórroga inconstitucional (Salvamento de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL EN DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADOS DE EXCEPCION-Efectos en el tiempo (Salvamento de voto)

Con el habitual respeto por las decisiones de la Sala, me permito salvar el voto en el asunto de la referencia, pues, por las razones jurídicas que a continuación expongo, estimo que el Decreto 900 de 2003 ha debido ser declarado inexecutable a partir del día siguiente de aquel en que se expidió la Sentencia C 327 de 2003, mediante la cual se declaró inconstitucional el Decreto 245 de 2003 que prorrogó el estado de conmoción interior entonces vigente.

En la decisión de que me aparto, después de un estudio relativo a los efectos en el tiempo que se les suele reconocer a las sentencias de inexequibilidad proferidas por diversos tribunales constitucionales del mundo y, particularmente, a los efectos algunas veces retroactivos de los fallos mediante los cuales ésta Corporación ha retirado del ordenamiento por inexecutable algunos decretos legislativos, como consecuencia de la previa declaratoria de inexequibilidad del decreto de declaración o prórroga del estado de excepción correspondiente, se concluye que la Corte siempre analiza tales decretos legislativos subsiguientes independientemente de los de declaración o prórroga de la situación excepcional, y que lo hace justamente para definir los efectos en el tiempo de su decisión. Menciona entonces el fallo que, como norma general, en estos casos los efectos de la declaratoria de inexequibilidad deben ser retroactivos, pero que la jurisprudencia no ha sido uniforme en precisar a partir de cuándo deben surtirse tales efectos hacia el pasado.

Tras recordar que en la Sentencia C 327 de 2003 mediante la cual se declaró inexecutable el Decreto Legislativo N° 245 de 2003, por medio del cual se prorrogó el estado de conmoción interior se señaló expresamente en la parte resolutive que los efectos de ese pronunciamiento se producirían a partir del día siguiente a su expedición, el fallo del que me aparto concluye que esta circunstancia hace que los efectos de la decisión que recae sobre el Decreto 900 de 2003 deban producirse desde la fecha de promulgación de dicho Decreto, pues “su expedición fue al amparo de un estado de conmoción interior indebidamente prorrogado, por lo que desde su nacimiento soportaba un vicio que lo hacía inconstitucional”.

Para el suscrito, la anterior no resulta una explicación suficiente, que dé soporte adecuado a la decisión de retrotraer los efectos de la decisión hasta ese momento. A mi parecer, debido a

que el fundamento jurídico que servía de base al decreto legislativo que se examinaba sólo desapareció al día siguiente de aquel en que fue declarado inexecutable el Decreto 245 de 2003, que había prorrogado el estado de excepción, resulta obvio que los efectos de las sentencias de inexecutable de los decretos expedidos con base en él debían retrotraerse a la fecha siguiente a la de tal decisión judicial, y no a una anterior, como propone el fallo del que discrepo.

La decisión de la Corte en este asunto debe resultar congruente con la adoptada en la Sentencia C 327 de 2003, en donde se dijo que los efectos de ese fallo sólo se producirían desde el día siguiente a su adopción. Esta decisión significaba que durante el tiempo corrido entre la expedición del Decreto 245 de 2003 y aquel en que esa sentencia empezaba a producir efectos, se mantenían en el ordenamiento los efectos jurídicos del decreto de prórroga, entre ellos los relativos a las facultades presidenciales al amparo de las cuales se expidió el Decreto Legislativo 900 de 2003, referente a la adición del Presupuesto General de la Nación. Por eso, la decisión que ahora se adopta resulta manifiestamente contraria a la de antes, e inarmónica con lo otrora decidido por la misma Corporación.

En los términos anteriores dejo expresadas las razones de mi discrepancia.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA,
Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C 619 DE 2003 LUCY CRUZ DE QUIÑONES. CONJUEZ.

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Declarativos de una violación constitucional preexistente (Aclaración de voto)

DEROGACION DE NORMA-Forma natural del progreso del derecho/**SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Sanción por la infracción de la norma de normas (Aclaración de voto)

DEROGACION DE NORMA-La realiza el mismo autor de la norma derogada en ejercicio de la función legislativa (Aclaración de voto)

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-La declara la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional (Aclaración de voto)

DEROGACION DE NORMA-Implica una secuencia de normas válidas (Aclaración de voto)

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Opera sobre normas inválidas (Aclaración de voto)

NORMA-Efectos de la vigencia (Aclaración de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADOS DE EXCEPCION-Rige inmediatamente después de su publicación pero su validez es interina hasta pronunciamiento definitivo por la Corte (Aclaración de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Efectos (Aclaración de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Adición presupuestal no puede cambiar destinación específica (Aclaración de voto)

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Corresponde la ponderación de las partidas y la distribución entre las unidades que intervengan en la seguridad ciudadana (Aclaración de voto)

Comparto en su integridad las declaraciones de la sentencia proferida y los fundamentos jurídicos que la apoyan. Sin embargo, dada la trascendencia M caso, creo que hubiese sido útil exponer otros argumentos adicionales sobre los efectos de la sentencia sobre el presupuesto, que ofrezcan mayor claridad sobre el manejo de rentas y gastos, dados los efectos retroactivos que se reconocen en la sentencia.

1. La lógica de las sentencias de inconstitucionalidad

Las sentencias de inconstitucionalidad son declarativas de una violación constitucional preexistente que afecta no sólo la *vigencia* de la norma juzgada, como ocurre en el caso de la derogación sino su validez. Esto es así porque la derogación es una forma natural de) progreso del derecho mientras que la inconstitucionalidad es una sanción por la infracción de la norma de normas. La primera la realiza el mismo autor de la norma derogada en ejercicio de la función legislativa, la segunda la declara la Corte en ejercicio del control jurisdiccional sobre la producción de normas con fuerza de ley. De allí que la derogación implique una secuencia de normas válidas mientras la inconstitucionalidad opera sobre una norma inválida, cuya causa de invalidez se constata en un proceso jurisdiccional que culmina con una sentencia.

Aunque el vicio exista desde la expedición de la norma se requiere una declaratoria judicial que así lo reconozca de, manera expresa y produzca los efectos procesales y materiales del caso: En tanto no exista sentencia la ley o acto con fuerza de ley es obligatorio y produce efectos, a menos que se hubiere invocado oportunamente la excepción de inconstitucionalidad para un caso concreto razón por la cual es imprescindible que se pronuncie la Corte sobre cada norma que cesará en su *vigencia*, y por ende no podrá volver a aplicarse por ninguna autoridad, pero al propio tiempo debe hacer un pronunciamiento sobre los efectos de la sentencia acordes con la *invalidez*. Si el contenido material de la sentencia es de naturaleza declarativa, al reconocer y declarar que el vicio existió desde siempre, resulta imperativo reconocer que desde siempre careció de validez constitucional, aunque en casos excepcionales se difieran los efectos en el tiempo para evitar una situación de incertidumbre en el orden jurídico que afecte en mayor medida el orden constitucional.

En el evento del control automático, como ocurre con decretos legislativos de los estados de excepción, las normas rigen inmediatamente después de su publicación pero su validez es interina hasta que no se pronuncie la Corte definitivamente, así que la situación de incertidumbre acompaña naturalmente a los estados de excepción. De manera que el valor de seguridad jurídica, en ese caso, no puede prevalecer enfrentado al de la efectiva superioridad de la Constitución.

Tampoco puede admitirse una especie de “convalidación” de las medidas legislativas tomadas al amparo de una conmovión declarada, inconstitucional puesto que no existió nunca una norma jurídica válida que la sustentara. Comparto por eso la afirmación que la Corte hizo en sentencia anterior¹ por la cual entiende que “el Presidente sólo podrá ejercer funciones legislativas con base en una norma que lo habilite para tal efecto, como puede ser una ley de facultades extraordinarias o la declaración de un estado de excepción. Por ende, si desaparece o nunca ha existido esa norma condición que habilita al Presidente para ejercer funciones legislativas, entonces es obvio que los decretos leyes o los decretos legislativos son manifiestamente inconstitucionales, por carecer de cualquier fundamento jurídico. Esos decretos no son entonces normas legales sino en apariencia, por lo cual deben entonces ser inaplicados por las autoridades estatales (CP Art. 40) y no solo por las judiciales sino por las administrativas ... razón por la cual consideró que debía proferirse la sentencia sobre los decretos con fuerza de ley “desde la fecha de su promulgación, como quiera que fueron expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias declaradas inconstitucionales a partir del acto mismo de su concesión, precisamente por estimar que al haber sido otorgadas en forma viciada, nunca nacieron a la vida jurídica” .

Recomponer los efectos producidos en el intervalo, materializados en actos administrativos, contratos y negocios jurídicos realizados al amparo de la norma declarada inconstitucional no es tarea de la Corte sino del juez de cada caso concreto porque los actos y contratos no son

¹ Sent. C 923199.

automáticamente nulos sino anulables. De manera que esta primera matización de los efectos es, en mi criterio, pertinente.

2. El decreto examinado

Para el caso concreto, el presupuesto que se ha declarado inexecutable contenía una porción de las rentas creadas mediante el Decreto 1838 del 11 de agosto de 2002, tributo denominado Impuesto para preservar la Seguridad Democrática que se causó el 30 de agosto de ese año, sobre el patrimonio líquido que a esa fecha poseyeran los sujetos pasivos. Los plazos de declaración y pago quedaron en manos del reglamento, como corresponde a la potestad reglamentaria para la ejecución y exacta recaudación de los tributos legalmente establecidos, potestad que recae en cabeza del ejecutivo. Siendo al plazo de recaudo un asunto diferente al de la causación de la obligación tributaria la adición al presupuesto de 2003 debió hacerse con referencia al presupuesto ordinario para esa vigencia.

Como ya es sabido, la ley Estatutaria de Estados de excepción ha permitido, en nuestro país, (art. 38 literal 1) que se impongan contribuciones fiscales por una sola vigencia fiscal o durante la vigencia de la conmoción y que se perciban tales ingresos aunque no figuren en el presupuesto de rentas, por consiguiente, permite hacer las correspondientes erogaciones aunque no se hallen incluidas en el de gastos. Por esa razón la Corte, en decisión de avaló la creación del tributo con destinación específica a la defensa y seguridad nacional.

A su vez, el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional contempla (arts. 83 y 84) que cuando se declare un estado de excepción es el mismo gobierno el que señala los créditos destinados a atender los gastos ocasionados con el estado de excepción informando de toda modificación al presupuesto nacional dentro de los ocho días siguientes a su realización o dentro de los ocho días siguientes al inicio de las siguientes sesiones. El artículo 345 constitucional restringe el principio de legalidad del presupuesto a “tiempos de paz” de manera que normalmente no pueden percibirse tributos que no figuren en el presupuesto de rentas ni hacer erogaciones que no figuren en el de gastos, pero en situaciones excepcionales sí podrían recibirse y además aprobarse gastos no decretados por el Congreso. Es atribución del Congreso discutir y expedir el Presupuesto de Rentas y Ley de apropiaciones pero esa atribución es distinta de la ejercida en los actos con fuerza de ley que instituyen los tributos

La norma en examen se dictó el 10 de abril, 9 días antes de conocerse el fallo de inconstitucionalidad del decreto matriz de la malograda prórroga, incorporando los recaudos del tributo en sus últimas cuotas y autorizando gastos por el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional por la misma cuantía. Los recaudos del impuesto que se incorpora al presupuesto de rentas de la prórroga no se afectan ya que las obligaciones tributarias, como todas las obligaciones *ex lege*, nacen por el cumplimiento de la hipótesis prevista en la norma de creación del tributo con independencia de su recepción en el presupuesto y del nivel de aceptación de los afectados. En otras palabras, no cambia el estatus ontológico de la norma que prescribió el impuesto de seguridad con una determinada base y tarifa en relación con ciertos sujetos expresamente previstos en ella, sobre los patrimonios poseídos en una fecha posterior a la declaratoria de conmoción que la Corte encontró válida; la obligación dineraria en esa fecha era determinada y sólo estaba sometida a plazo. En cambio, las autorizaciones presupuestales de gasto para los agentes públicos involucrados, durante la fallida prórroga, no contaron nunca con el debido soporte normativo ni previo ni posterior, y esa, realmente es la consecuencia de esta decisión: la que se refiere a la ley de apropiaciones que deberá seguir el principio de legalidad pleno.

3. Destinación específica y créditos presupuestarios

Al examinar la constitucionalidad del impuesto la Corte² dijo: “es claro que los recursos que se recauden con el impuesto que se crea tienen una destinación específica que no es otra que la de asegurar el financiamiento de las acciones tendientes a conjurar los actos que han perturbado el orden público e impedir que extiendan sus efectos...” y más adelante precisó en la misma sentencia : Los recursos deberán ser destinados a la inversión adicional que reclama el crecimiento de la Policía y las Fuerzas Militares, sus planes de expansión operativa y la modernización de su equipamiento para los años 2002 y 2003, ampliar el pie de fuerza a disposición de la Nación. Aumentar y mejorar la capacidad técnica y el equipamiento que requieren las Fuerzas armadas y de Policía , fortalecer la dotación de los servicios de inteligencia de la Fuerza pública y de la Rama Judicial, con los recursos jurídicos y materiales necesarios para que su actividad sea efectiva para prever, evitar y sancionar actos terroristas y criminales, reforzar los programas de lucha contra el secuestro y la extorsión, dotando a las autoridades competentes de los mecanismos para prevenir el delito, capturar y sancionar a los delincuentes, proteger a los funcionarios judiciales, a los miembros de la Policía Nacional, de seguridad nacional, de las Fuerzas Militares y a los organismos de control, restringir el acceso de las organizaciones delincuenciales, a los activos y recursos financieros originados en cualquier actividad ilícita., todo lo que implica proveer en forma inmediata se recursos a las Fuerzas Militares, de Policía y a las demás entidades del estado a las que se ha hecho referencia Rama judicial, organismos de control y demás organismos que de acuerdo con sus funciones y con las directrices del Gobierno Nacional deban intervenir en conjurar los actos que han alterado la normalidad institucionales. Luego la decisión que ahora se adopta mediante sentencia que recae sobre la adición presupuestal que apropia una parte de esos recursos tributarios no puede cambiar la destinación específica de los recursos causados en vigencia de la conmoción aunque al concederse plazos para su pago, hubieran sido recaudados por fuera de la vigencia del estado excepcional. Pero, debió advertirse que la ponderación de las partidas y la distribución entre las distintas unidades que deban intervenir en la seguridad ciudadana corresponderá al Congreso.

Fecha *ut supra*.

LUCY CRUZ DE QUIÑONES

² Sent. C 876102

³ Ratificada por la Sent. C 940102

INDICE TEMATICO
GACETA EXTRAORDINARIA CON MOTOCION INTERIOR
2002-2003

	Pág.
ALCALDE-Competencia supletiva y excepcional para convocar a reuniones no presenciales (S. C-008/03)	70
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE-Límite temporal a la vigencia de los Estados de excepción (S. C-063/03)	121
CONCEJO MUNICIPAL-Autonomía (S. C-008/03)	70
CONCEJO MUNICIPAL-Coacción y amenaza contra sus miembros (S. C-008/03)	65
CONCEJO MUNICIPAL-Condicionabilidad de las reuniones no presenciales (S. C-008/03)	71
CONCEJO MUNICIPAL-Constitucionalidad de medidas que autorizan reuniones no presenciales (S. C-008/03)	70
CONCEJO MUNICIPAL-Democracia desvirtuada por debates no presenciales (S.V. C-008/03)	116
CONCEJO MUNICIPAL-Finalidad democrática (S. C-008/03)	67
CONCEJO MUNICIPAL-Reuniones no presenciales a través de medios de comunicación (S. C-008/03)	69
CONCEJO MUNICIPAL-Reuniones no presenciales deben contener la publicación y remisión anticipada de la propuesta a debatir (S. C-008/03)	69
CONCEJO MUNICIPAL-Reuniones no presenciales por razones de orden público (S. C-008/03)	68
CONCEJO MUNICIPAL-Reuniones no presenciales son excepcionales por razones de orden público (S. C-008/03)	69
CONCEJO MUNICIPAL Y CONCEJALES-Diferencias (A.V. C-008/03)	120
CONGRESO DE LA REPUBLICA-Corresponde la ponderación de las partidas y la distribución entre las unidades que intervengan en la seguridad ciudadana (A.V. C-619/03)	392,393
CONGRESO DE LA REPUBLICA-En ningún caso las leyes que expida durante la conmoción interior en materia de orden público nacen suspendidas (S. C-149/03)	270

CONGRESO DE LA REPUBLICA-No puede derogar ni modificar un decreto legislativo mediante una norma ordinaria	(S. C-149/03)	270
CONGRESO DE LA REPUBLICA-Podrá determinar el momento en que entren a regir las normas que dicte por cuanto conserva la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales	(S. C-149/03)	270
CONGRESO DE LA REPUBLICA-Podrá dotar al Estado de instrumentos ordinarios más severos sin derogar o modificar un decreto legislativo	(S. C-149/03)	270
CONMOCION INTERIOR-Control judicial de la prórroga	(S. C-063/03)	123
CONMOCION INTERIOR-Control político de la prórroga	(S. C-063/03)	122
CONMOCION INTERIOR-Deber del Gobierno de avisar a las instancias internacionales de la prórroga	(S. C-063/03)	122
CONMOCION INTERIOR-Declaración supone verdadera ocurrencia de un supuesto de hecho	(S. C-122/03)	177
CONMOCION INTERIOR-Destinación específica del impuesto	(S. C-063/03)	123
CONMOCION INTERIOR-Destinación específica del impuesto de patrimonio	(S. C-063/03)	123
CONMOCION INTERIOR-Efectos jurídicos de la prórroga	(S. C-063/03)	123
CONMOCION INTERIOR-Facultades legislativas del Gobierno Nacional	(S. C-149/03)	267
CONMOCION INTERIOR-Hechos no son sobrevenientes	(S.V. C-1064/02)	27
CONMOCION INTERIOR-Instrumento de carácter jurídico excepcional	(S. C-1064/02)	9
CONMOCION INTERIOR-Juicio de constitucionalidad del decreto de prórroga	(S. C-063/03)	123
CONMOCION INTERIOR-Límites	(S. C-1064/02)	9
CONMOCION INTERIOR-Límites al ejercicio de facultades del Gobierno	(S. C-149/03)	267
CONMOCION INTERIOR-Límites al Gobierno en la prórroga	(S. C-063/03)	122
CONMOCION INTERIOR-Medidas excepcionales	(S. C-149/03)	267
CONMOCION INTERIOR-Medios ordinarios de la prórroga	(S.V. C-063/03)	175
CONMOCION INTERIOR-Naturaleza jurídica de la prórroga	(S. C-063/03)	123
CONMOCION INTERIOR-Nuevas causas de la prórroga	(S.V. C-063/03)	175
CONMOCION INTERIOR-Orden público en la prórroga	(S.V. C-063/03)	175
CONMOCION INTERIOR-Presupuesto fáctico de la prórroga	(S. C-063/03)	123
CONMOCION INTERIOR-Presupuesto material de la prórroga	(S. C-063/03)	123
CONMOCION INTERIOR-Presupuesto valorativo de la prórroga	(S. C-063/03)	123
CONMOCION INTERIOR-Presupuestos para prórroga	(S. C-063/03)	122
CONMOCION INTERIOR-Requisitos formales de la prórroga	(S. C-063/03)	122
CONMOCION INTERIOR-Requisitos materiales de la prórroga	(S. C-063/03)	122

CONMOCION INTERIOR-Sistema de control de la prórroga	(S. C-063/03)	122
CONMOCION INTERIOR-Suficiencia de las medidas ordinarias de policía durante la prórroga	(S. C-063/03)	123
CONMOCION INTERIOR-Verificación por parte de la Contraloría General de la aplicación del impuesto de patrimonio	(S. C-063/03)	123
CONSTITUCION POLITICA-Objetivo	(S. C-008/03)	65
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de escrito no puede invocarse como prueba de la inexistencia del concepto del Senado	(S.V. C-327/03)	350
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional sobre el concepto del Senado	(S.V. C-327/03)	350
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Interpretación de la expresión «concepto»	(S.V. C-327/03)	350
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-No tiene por finalidad suplir los graves vacíos en la motivación del acto	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Sentencia subvalora hechos probados y evidentes	(S.V. C-327/03)	350
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE CONMOCION INTERIOR-Presupuestos formales	(S. C-008/03)	65
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE CONMOCION INTERIOR-Presupuestos materiales	(S. C-008/03)	65
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Carece de sustento jurídico	(S. C-619/03)	366
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Criterios de examen	(A.V. C-149/03)	318
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Efecto temporal del fallo	(S. C-619/03)	366
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Inconstitucional por desaparecer norma que le daba sustento	(S. C-619/03)	366
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Juicio de conexidad material general	(S. C-149/03)	268
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DURANTE ESTADOS DE EXCEPCION-Efectos de las sentencias	(S. C-619/03)	367
CONTROL POLITICO-Exigencia de informe del Senado y no de una Comisión	(S.V. C-327/03)	350
CORPORACION PUBLICA-Coacción y amenaza de grupos al margen de la ley	(S. C-008/03)	69
CORPORACION PUBLICA-Publicidad de sus actos	(S. C-008/03)	69
CORPORACION PUBLICA-Reuniones no presenciales deben ser adoptadas por mayoría	(S. C-008/03)	69
CORPORACION PUBLICA-Reuniones presenciales como requisito esencial	(S.V. C-008/03)	116

CORPORACION PUBLICA-Reuniones presenciales salvo por causas extraordinarias y excepcionales.....	(S. C-008/03)	67
CORTE CONSTITUCIONAL-Actos sujetos a su control tienen efectos hacia el futuro salvo que resuelva lo contrario.....	(S. C-619/03)	366
CORTE CONSTITUCIONAL-Competente para realizar control formal y material sobre los estados de excepción.....	(S. C-063/03)	121
CORTE CONSTITUCIONAL-Control automático de las normas expedidas en el Estado de Excepción.....	(S. C-619/03)	367
CORTE CONSTITUCIONAL-Efectos concretos de la sentencia de inexecutableidad.....	(S. C-619/03)	366
CORTE CONSTITUCIONAL-Efectos de los fallos de inexecutableidad.....	(S.P.V. C-619/03)	369
CORTE CONSTITUCIONAL-Efectos de los fallos no es absoluto.....	(S. C-619/03)	366
CORTE CONSTITUCIONAL-Encontró satisfecho requisito de necesidad en zonas de rehabilitación.....	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
CORTE CONSTITUCIONAL-Examen parte normativa del decreto.....	(S. C-122/03)	177
CORTE CONSTITUCIONAL-Facultad de modular sus fallos.....	(S. C-619/03)	366
CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia para examinar concepto del Senado.....	(S. C-327/03)	322
CORTE CONSTITUCIONAL-Interpretación de la expresión «concepto» desde una perspectiva sustancial, no formal.....	(S.V. C-327/03)	350
CORTE CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia en torno a la inexecutableidad por consecuencia.....	(S.P.V. C-619/03)	386
CORTE CONSTITUCIONAL-Por regla general reconoce efectos profuturo a las sentencias que dicta en condiciones de normalidad.....	(S. C-619/03)	366
CORTE CONSTITUCIONAL-Potestad de modular efectos temporales de sus providencias.....	(S. C-619/03)	366
CORTE CONSTITUCIONAL EN DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADOS DE EXCEPCION-Efectos en el tiempo.....	(S.V. C-619/03)	396
COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCION-Significado particular.....	(S. C-149/03)	267
COSA JUZGADA MATERIAL-Limita competencia del legislador para reproducir el contenido de la norma contraria a la Constitución.....	(S. C-149/03)	267
DEBATE-Finalidad.....	(S. C-008/03)	69
DEBIDO PROCESO-Conocimiento de cuál es el despacho judicial.....	(S. C-1064/02)	9
DEBIDO PROCESO-Formas procesales.....	(S. C-1064/02)	9
DEBIDO PROCESO-Garantía de la libertad.....	(S. C-1064/02)	9
DEBIDO PROCESO-Investigación de juez.....	(S. C-1064/02)	9
DEBIDO PROCESO-Juez competente.....	(S. C-1064/02)	9
DEBIDO PROCESO-Juzgamiento conforme a leyes preexistentes al acto que se imputa.....	(S. C-1064/02)	9

DECLARACION DE ESTADOS DE EXCEPCION-Sometimiento a presupuestos de procedibilidad fijados por el ordenamiento jurídico	(S. C-008/03)	65
DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD-Alcance de la decisión proferida por el juez constitucional	(S. C-619/03)	366
DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos hacia el futuro	(S. C-619/03)	366
DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos retroactivos	(S. C-619/03)	366
DECRETO DE PRORROGA DE CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-Presupuestos materiales no se encuentran cumplidos a cabalidad	(A.V. C-327/03)	345,349
DECRETO DE PRORROGA DE CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-Se exige concepto previo y favorable del Senado	(A.V. C-327/03)	345,349
DECRETO DE PRORROGA DE CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-Situación fáctica que dio origen a la declaratoria continúa siendo grave y afecta el orden público	(A.V. C-327/03)	345,349
DECRETO DE PRORROGA DE CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-Sólo podrá expedirse si subsisten las causas que dieron origen a la declaratoria	(A.V. C-327/03)	345,349
DECRETO DE PRORROGA DE CONMOCION INTERIOR-No puede aducir causas distintas a las que llevaron a la declaratoria	(A.V. C-327/03)	345,349
DECRETO DECLARATORIO DE CONMOCION INTERIOR Y DECRETO QUE ADOPTA MEDIDAS RELACIONADAS CON CONCEJO MUNICIPAL-Relación de conexidad y necesidad	(S. C-008/03)	65
DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Contrabando de hidrocarburos y sus derivados	(S. C-1065/02)	57
DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Delitos adscritos a jueces penales del circuito especializada	(S. C-1064/02)	9
DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Efectos	(A.V. C-619/03)	392,393
DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Instrumento jurídico consistente en abreviar los procedimientos	(S. C-1064/02)	9
DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Modificación de disposiciones de procedimiento penal que guarden relación con causas de perturbación	(S. C-1064/02)	9
DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-No efectos retroactivos en procedimiento para juzgar imputados de delitos	(S. C-1064/02)	9
DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-No efectos retroactivos sobre hechos presuntamente delictivos ocurridos con anterioridad	(S. C-1064/02)	9
DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Observancia del debido proceso en modificación de normas procedimentales penales	(S. C-1064/02)	9
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Adición presupuestal no puede cambiar destinación específica	(A.V. C-619/03)	392,393
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Creación de tipo penal nuevo	(S. C-149/03)	268

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Criterios que se deben tener en cuenta para la aplicación de medidas adoptadas	(S. C-149/03)	268
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Declaratoria de exequibilidad sin análisis particular y concreto del caso	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Declaratoria de inexequibilidad a partir del día siguiente a sentencia que declaró el decreto de prórroga inconstitucional	(S.V. C-619/03)	396
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Efectos de la declaratoria de inexequibilidad	(S. C-619/03)	367
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Existencia de relación de conexidad material general con decreto que declaró el Estado de Conmoción	(S. C-149/03)	268
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Falta de motivación para crear zonas de rehabilitación	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Imposibilidad de hacer el control de proporcionalidad al no indicar las medidas aplicadas	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Inconstitucional por cuanto desapareció la necesidad jurídica de su expedición	(S. C-149/03)	269
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Juicio de relación directa para el ejercicio del poder punitivo	(S. C-149/03)	268
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Medidas adoptadas por el Gobierno eran necesarias	(S. C-149/03)	270
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Momento del control de constitucionalidad	(S. C-149/03)	269
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Motivación no es concreta, particular ni específica	(S.V. C-122/03)	226,237 239,242
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-No precisa el sujeto activo determinado	(S. C-149/03)	268
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-No señalamiento de bienes jurídicos	(S. C-149/03)	268
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Relación con las causas de la declaratoria del Estado	(S. C-149/03)	268
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Requisito formal	(S. C-122/03)	177
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Tipos penales creados deben estar dirigidos a sancionar conductas de peligro concreto	(S. C-149/03)	268
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO EN CONMOCION INTERIOR-Hurto de hidrocarburos	(S.V. C-327/03)	350

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO EN CONMOCION INTERIOR-Inconstitucional al quitar a la Corte la competencia para defender los derechos de los ciudadanos y garantizar sus libertades públicas	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO EN CONMOCION INTERIOR-Inexequibilidad debió tener efectos hacia el futuro	(S.P.V. C-619/03)	397
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO EN CONMOCION INTERIOR-Prórroga innecesaria por haberse dictado leyes	(S.V. C-327/03)	350
DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO EN CONMOCION INTERIOR-Senado si rindió concepto previo y favorable	(S.V. C-327/03)	350
DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADOS DE EXCEPCION- Rige inmediatamente después de su publicación pero su validez es interina hasta pronunciamiento definitivo por la Corte	(A.V. C-619/03)	392,393
DECRETO LEGISLATIVO DE FUNCIONAMIENTO DE CONCEJO MUNICIPAL-Constitucionalidad por el aspecto formal	(S. C-008/03)	71
DECRETO LEGISLATIVO DE FUNCIONAMIENTO DE CONCEJO MUNICIPAL-Exequibilidad material condicionada	(S. C-008/03)	71
DECRETO LEGISLATIVO DE FUNCIONAMIENTO DE CONCEJO MUNICIPAL-Exigencia de conocimientos técnicos en telecomunicaciones	(S.V. C-008/03)	116
DECRETO LEGISLATIVO DE FUNCIONAMIENTO DE CONCEJO MUNICIPAL-Inconstitucionalidad	(S.V. C-008/03)	116
DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Adición presupuestal debió hacerse mediante una ley del Congreso	(S.V. C-148/03)	259,262,265
DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Condicionar la exequibilidad de un artículo resulta una fórmula carente de sentido	(S.P.V. C-148/03)	259,262,265
DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Creación de tributo	(S.P.V. C-148/03)	259,262,265
DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Facultades del Gobierno no son absolutas	(S.P.V. C-148/03)	259,262,265
DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Falta de motivación propia y específica	(S.V. C-148/03)	259,262,265
DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Inconstitucional por utilizar recursos extraordinarios para gastos ordinarios	(S.V. C-148/03)	259,262,265
DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Inexequible por no incluir partidas globales sin destinación específica	(S.V. C-148/03)	259,262,265
DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Necesidad de motivar insuficiencia de recursos ordinarios del Presupuesto Nacional	(S.V. C-876/02, C-148/03)	259,262,265
DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-No pretensión de solución de déficit fiscal y ejecución de proyecto a largo plazo	(S.V. C-876/02, S.P.V. C-148/03)	259,262,265
DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Recursos del impuesto destinados a gastos ordinarios contrarían la Constitución	(S.V. C-148/03)	259,262,265

DECRETO LEGISLATIVO DE IMPUESTO EN CONMOCION INTERIOR-Recursos tienen destinación específica y entidades determinables	(S. C-876/02)	
DECRETO LEGISLATIVO DE PRORROGA POR SEGUNDA VEZ DE CONMOCION INTERIOR-Control del Senado es político y no judicial	(S.V. C-327/03)	350
DECRETO LEGISLATIVO DE PRORROGA POR SEGUNDA VEZ DE CONMOCION INTERIOR-Ninguna norma exige que el concepto de Senado sea plasmado en un documento escrito y motivado	(S.V. C-327/03)	350
DECRETO LEGISLATIVO DE PRORROGA POR SEGUNDA VEZ DE CONMOCION INTERIOR-Oportunidad para rendir concepto la decide autónomamente el Senado	(S.V. C-327/03)	350
DEMOCRACIA-Concepto	(S. C-008/03)	66
DEMOCRACIA-Principio vertebral	(S. C-008/03)	66
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Finalidad	(S. C-008/03)	67
DEROGACION DE NORMA-Forma natural del progreso del derecho	(A.V. C-619/03)	392,393
DEROGACION DE NORMA-Implica una secuencia de normas válidas	(A.V. C-619/03)	392,393
DEROGACION DE NORMA-La realiza el mismo autor de la norma derogada en ejercicio de la función legislativa	(A.V. C-619/03)	392,393
ENTIDADES TERRITORIALES-Alteración del orden público	(S. C-008/03)	65
ESTADO-Protección a miembros de corporaciones públicas	(S.V. C-008/03)	116
ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Control político al que debe someterse el Presidente	(S. C-327/03)	322
ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Facultades del Presidente durante la prórroga	(S. C-063/03)	122
ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Límites de carácter material	(S. C-327/03)	322
ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Límites precisos sobre el ámbito temporal y material	(S. C-327/03)	322
ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Naturaleza de la prórroga	(S. C-063/03)	121
ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Prórroga	(S. C-327/03)	322
ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Requisitos de orden formal	(S. C-327/03)	322
ESTADOS DE EXCEPCION-Antecedentes debates en la Asamblea Nacional Constituyente	(S. C-063/03)	121
ESTADOS DE EXCEPCION-Competencia para conocer del decreto declaratorio así como de sus prórrogas	(S. C-063/03)	121
ESTADOS DE EXCEPCION-Control por parte de la Corte Constitucional	(S. C-619/03)	366
ESTADOS DE EXCEPCION-Controles para contrarrestar los eventuales excesos del Ejecutivo	(S. C-619/03)	366
ESTADOS DE EXCEPCION-Efectos de la prórroga	(S. C-619/03)	367
ESTADOS DE EXCEPCION-Efectos directos de la declaratoria de inexequibilidad de la prórroga	(S. C-619/03)	367
ESTADOS DE EXCEPCION-Faculta al gobierno para modificar el presupuesto	(S. C-148/03)	243

ESTADOS DE EXCEPCION-Facultad del Ejecutivo	(S. C-619/03)	367
ESTADOS DE EXCEPCION-Fortalecimiento del ejecutivo al ser revestido temporalmente de facultades legislativas	(S. C-619/03)	366
ESTADOS DE EXCEPCION-Límite temporal a la vigencia	(S. C-063/03)	121
ESTADOS DE EXCEPCION-Límites de forma y fondo para su declaratoria y prórroga	(S. C-063/03)	121
ESTADOS DE EXCEPCION-Medidas excepcionales no pueden ser utilizadas siempre que se declare el Estado, sino únicamente cuando se cumplan los principios	(S. C-122/03)	179
ESTADOS DE EXCEPCION-Medidas urgentes, excepcionales y extraordinarias para restablecimiento del orden público	(S. C-008/03)	68
ESTADOS DE EXCEPCION-Permite al gobierno efectuar los créditos adicionales y traslados presupuestales ocasionados, constituyendo la fuente del gasto el decreto que declaró el Estado de Excepción	(S. C-148/03)	243
ESTADOS DE EXCEPCION-Presupuestos formales y materiales a la prórroga	(S. C-063/03)	121
ESTADOS DE EXCEPCION-Regla general varía cuando existe la inexequibilidad por consecuencia	(S.P.V. C-619/03)	386
ESTADOS DE EXCEPCION EN CONSTITUCION POLITICA DE 1886-Características	(S. C-063/03)	121
ESTADOS DE EXCEPCION EN CONSTITUCION POLITICA DE 1886-Regulación	(S. C-063/03)	121
ESTADOS DE EXCEPCION EN CONSTITUCION POLITICA VIGENTE-Regulación y prórroga	(S. C-063/03)	121
FACULTADES EXCEPCIONALES-Requisitos para su uso	(S. C-122/03)	177
FACULTADES EXTRAORDINARIAS DEL GOBIERNO-Adopción de medidas urgentes, excepcionales y extraordinarias en estados de crisis	(S. C-008/03)	68
GOBIERNO-Autorización para establecer limitaciones de derechos	(S. C-122/03)	177
GOBIERNO-Circunstancias especiales de alteración del orden público no se detallan en el Decreto de delimitación de zonas	(S. C-122/03)	178
GOBIERNO-Obligación de probar la necesidad de las medidas adicionales	(S.V. C-122/03)	226,237 239,242
GOBIERNO-Presentación de informe al Congreso para prórroga	(S. C-327/03)	322
GOBIERNO-Término para presentar solicitud de nueva prórroga	(S. C-327/03)	322
INEXEQUIBILIDAD POR CONSECUENCIA-No se pueden retrotraer los efectos de la decisión hasta la fecha de expedición del decreto mismo	(S.P.V. C-619/03)	386
INEXEQUIBILIDAD POR CONSECUENCIA-Regla sobre los efectos temporales de la sentencia	(S.P.V. C-619/03)	386
JUEZ NATURAL-Importancia	(S.V. C-1064/02)	27
JUEZ NATURAL-Normas de competencia deben tener categoría de ley	(S.V. C-1064/02)	27
JUEZ NATURAL-Predeterminación por ley	(S.V. C-1064/02)	27
JUEZ NATURAL EN EL ESTADO DE CONMOCION INTERIOR	(S.V. C-1064/02)	27

JUEZ NATURAL EN MATERIA PENAL- Significado e implicaciones	(S.V. C-1064/02)	27
JUEZ NATURAL ORDINARIO	(S.V. C-1064/02)	27
JUEZ NATURAL ORDINARIO-Garantía de derechos, valores y libertades	(S.V. C-1064/02)	27
JUEZ NATURAL ORDINARIO Y JUEZ ESPECIAL Y EXTRAORDINARIO-Distinción	(S.V. C-1064/02)	27
JUEZ PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO- Nueva determinación de competencias	(S.V. C-1064/02)	41
JUEZ PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO- Suspensión de leyes incompatibles	(S. C-1064/02)	10
JUEZ PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO-Traslado de competencia	(S. C-1064/02)	9
JUEZ PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO EN CONMOCION INTERIOR-Competencia	(S. C-1064/02)	9
JUICIO DE FINALIDAD-Significado	(S. C-008/03)	66
JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Significado	(S. C-008/03)	66
JURISDICCION-Definición	(S.V. C-1064/02)	27
JURISDICCION-Ejercicio	(S.V. C-1064/02)	27
LEGISLADOR-Autorización de reuniones no presenciales de los Concejos Municipales es constitucional	(S. C-008/03)	68
LEY ORDINARIA-La aplicación de la pena por el hurto de hidrocarburos no está supeditada al ingrediente especial subjetivo, sino a la cuantía de lo hurtado	(S. C-149/03)	270
LEY PROCESAL-Efecto general inmediato	(S.V. C-1064/02)	41
LEY PROCESAL-Inmediatez frente a irretroactividad y derechos adquiridos	(S.V. C-1064/02)	41
LEY PROCESAL-Inmediatez no desconoce irretroactividad ni derechos adquiridos	(S.V. C-1064/02)	41
LEY PROCESAL PENAL EN ESTADO DE CONMOCION INTERIOR- Límites a modificaciones	(S.V. C-1064/02)	41
LEY PROCESAL PENAL EN ESTADO DE CONMOCION INTERIOR- Modificación de normas sobre asignación de competencias y efecto general inmediato	(S.V. C-1064/02)	41
LIBERTAD JURIDICA - Lugar, tiempo y modo de juzgamiento	(S.C.-1064/02)	9
MARGEN DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EXCEPCIONAL- Diseño de medidas procesales de diferentes maneras	(S. C-149/03)	269
MARGEN DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EXCEPCIONAL- Ingrediente especial subjetivo como medio para precisar el peligro enfrentado por la norma no convierte el tipo penal en uno de peligro concreto	(S. C-149/03)	268
MARGEN DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EXCEPCIONAL- Podrá expedir normas de carácter procesal siempre que respete los criterios	(S. C-149/03)	269
MARGEN DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EXCEPCIONAL- Puede emplear el medio que considere más adecuado para la tipificación de una conducta como de peligro concreto	(S. C-149/03)	268

MEDIDA PROCESAL EXCEPTIVA-Debe respetar el principio de finalidad	(S. C-149/03)	269
MEDIDA PROCESAL EXCEPTIVA-Incidencia sobre derechos fundamentales	(S. C-149/03)	269
MEDIDA PROCESAL EXCEPTIVA-Motivos que determinan la conducta del sujeto activo son inconstitucionales	(S. C-149/03)	269
MEDIDA PROCESAL EXCEPTIVA-No cumple con el requisito de estar dirigida a conjurar un peligro inminente para los bienes jurídicos que justifican la declaratoria de conmoción	(S. C-149/03)	269
MEDIDA PROCESAL EXCEPTIVA-No pasa el juicio de finalidad	(S. C-149/03)	269
MEDIDAS DE EXCEPCION-Control constitucional	(S. C-149/03)	267
MEDIDAS DE EXCEPCION-Juicio de constitucionalidad	(S. C-149/03)	267
MEDIDAS DE EXCEPCION-Juicios que debe cumplir según la ley estatutaria de los Estados de Excepción	(S. C-149/03)	267
MEDIDAS DE EXCEPCION-Pasos metodológicos separables en juicios distintos y sucesivos	(S. C-149/03)	267
MOTIVACION-Exigencia de orden constitucional	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
MOTIVACION-Medio técnico de control de la causa del acto	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
MOTIVACION-No es un requisito meramente formal sino de fondo	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
MOTIVACION-Razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
MOTIVACION EN ESTADOS DE EXCEPCION-Deber del Gobierno de motivar adecuadamente cada una de las medidas	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
NORMA INEXEQUIBLE-Hipótesis	(S. C-149/03)	267
NORMA LEGAL-Justificación de la suspensión por ser incompatibles con el estado de excepción	(S. C-008/03)	71
NORMA PROCEDIMENTAL PENAL EN EL ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Efecto general inmediato	(S.V. C-1064/02)	41
PODER PUNITIVO DEL ESTADO EN CONMOCION INTERIOR-Conducta de los sujetos activos debe tener la capacidad de amenazar la seguridad del Estado, la estabilidad institucional o la convivencia ciudadana	(S. C-149/03)	268
PODER PUNITIVO DEL ESTADO EN CONMOCION INTERIOR-Ejercicio exige que el Gobierno precise los sujetos activos	(S. C-149/03)	269
PODER PUNITIVO DEL ESTADO EN CONMOCION INTERIOR-Exige que el Gobierno Nacional precise suficientemente los sujetos activos	(S. C-149/03)	268
PODER PUNITIVO DEL ESTADO EN CONMOCION INTERIOR-Normas de procedimiento penal deben estar dirigidas a tutelar la estabilidad institucional	(S. C-149/03)	269
PODER PUNITIVO DEL ESTADO EN CONMOCION INTERIOR-Normas procesales no señalaron la protección de la estabilidad institucional	(S. C-149/03)	269
PRESUPUESTO-Decretos que lo modifican durante los estados de excepción están sometidos a múltiples condicionamientos derivados de la Carta Política	(S. C-148/03)	243

PRESUPUESTO-Límites de la facultad excepcional del Ejecutivo de modificarlo o adicionarlo.....	(S. C-148/03)	243
PRESUPUESTO-Toda modificación efectuada debe ser informada al Congreso de la República	(S. C-148/03)	243
PRINCIPIO DE CONEXIDAD-Requisitos	(S. C-122/03)	178
Vigencia al momento de aplicación	(S.V. C-1064/02)	41
PRINCIPIO DE FINALIDAD-Alcance	(S. C-122/03)	178
PRINCIPIO DE FINALIDAD-Razón de ser de las medidas excepcionales	(S. C-122/03)	178
PRINCIPIO DE FINALIDAD-Vulneración	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
PRINCIPIO DE LEGALIDAD ANTE LEY PROCESAL- No impide efecto general inmediato	(S.V. C-1064/02)	41
PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO- En tiempo de normalidad	(S. C-148/03)	243
PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN ESTADOS DE EXCEPCION-Vigencia	(S. C-1064/02)	9
PRINCIPIO DE NECESIDAD-Deficiencia	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
PRINCIPIO DE NECESIDAD-Gobierno no explicó motivo concreto de especialidad	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
PRINCIPIO DE NECESIDAD-Vulneración	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACION-Naturaleza	(S. C-122/03)	179
PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Alcance	(S. C-122/03)	179
PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Concepto	(C-122/03, A.V. C-122/03)	179
PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN ESTADOS DE EXCEPCION-Medidas tomadas	(A.V. C-122/03)	225,232,
PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD-Alcance	(S. C-122/03)	179
PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD-Todas las rentas y gastos sin excepción deben figurar en el presupuesto	(S. C-148/03)	243
PRINCIPIO DEL JUEZ NATURAL- Elemento esencial del debido proceso	(S.V. C-1064/02)	27
PRINCIPIO DEL JUEZ NATURAL ANTE LEY PROCESAL	(S.V. C-1064/02)	41
PRINCIPIO DEL JUEZ NATURAL EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD	(S.V. C-1064/02)	27
PRINCIPIO DEMOCRATICO- Aplicable a Asambleas Departamentales y Concejos Municipales	(S. C-008/03)	67
PRINCIPIO DEMOCRATICO-Exigible respecto del órgano legislativo pero aplicable a otras Corporaciones Públicas	(S. C-008/03)	67
PRINCIPIO DEMOCRATICO-Expansión	(S. C-008/03)	67
PRINCIPIO DEMOCRATICO-Importancia del debate	(S. C-008/03)	69

PRINCIPIO DEMOCRATICO-No vulneración por utilizar medios tecnológicos en reuniones no presenciales	(S. C-008/03)	70
PRINCIPIO DEMOCRATICO-Universalidad	(S. C-008/03)	67
PRINCIPIO DEMOCRATICO EN LA CONSTITUCION POLITICA- Alcance y contenido	(S. C-008/03)	66
PROCEDIMIENTO PENAL EN EL ESTADO DEMOCRATICO- Objeto es el juzgamiento	(S. C-1064/02)	9
PROCESO-Procedimiento instituido por el legislador	(S. C-1064/02)	9
PROPORCIONALIDAD CONCRETA-Concepto	(A.V. C-122/03)	225,232
PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA- Vulneración por ausencia de motivación	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR- Inconstitucional por no haberse cumplido el tiempo de la primera prórroga	(S. C-327/03)	322
PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR- Obedece a un análisis próximo de las circunstancias concretas existentes	(S. C-327/03)	322
PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR-Requisitos para su expedición	(S. C-327/03)	322
PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-Control político por parte del Senado	(S. C-327/03)	322
PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-Control riguroso	(S. C-327/03)	322
PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-Solicitud aprobada por el Senado no es concepto	(S. C-327/03)	322
REGIMEN DE ANORMALIDAD-Etapas en la historia constitucional	(S. C-008/03)	65
REPRODUCCION DE NORMAS-Elementos para determinarla	(S. C-149/03)	267
SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Declarativos de una violación constitucional preexistente	(A.V. C-619/03)	392,393
SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Efectos temporales en el derecho comparado	(S. C-619/03)	366
SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD- La declara la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional	(A.V. C-619/03)	392,393
SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Opera sobre normas inválidas	(A.V. C-619/03)	392,393
SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Sanción por la infracción de la norma de normas	(A.V. C-619/03)	392,393
SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD- Alternativas para determinar los efectos del fallo genera inseguridad jurídica	(S.P.V. C-619/03)	386
SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efecto hacia el futuro, por regla general	(S.P.V. C-619/03)	386
SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efecto temporal concreto deriva de la ponderación de dos valores	(S.P.V. C-619/03)	386
SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Facultad de modulación de los efectos temporales en condiciones de normalidad	(S. C-619/03)	366

TIPO PENAL EN CONMOCION INTERIOR- Condicionamiento a conductas asociadas a actividad delictiva	(S.V. C-1065/02)	62
TIPO PENAL EN CONMOCION INTERIOR- Inconstitucional por cuanto no reúne requisitos exigidos	(S. C-149/03)	269
TIPO PENAL Y SANCION EN DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Restricciones al Gobierno para establecimiento o modificación	(S. C-1065/02)	57
ZONAS DE REHABILITACION-Falta de motivación para delimitarlas	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
ZONAS DE REHABILITACION-Implicaciones de la delimitación	(S. C-122/03)	177
ZONAS DE REHABILITACION-Límites del Gobierno para crearlas y consolidarlas	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
ZONAS DE REHABILITACION-Medidas excepcionales	(S. C-122/03)	178
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION- Alcance de las atribuciones	(A.V. C-122/03)	225,232
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION- Atribuciones de las autoridades	(A.V. C-122/03)	225,232
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Concepto	(S. C-122/03)	177
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Condicionamiento de las medidas excepcionales en aras de protección de derechos fundamentales	(S. C-122/03)	178
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION- Cumplimiento de principios	(S. C-122/03)	178
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Delimitación	(S. C-122/03)	177
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION- Delimitación a través de decretos legislativos	(A.V. C-122/03)	225,232
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION- Delimitación mediante decreto legislativo para someter a control constitucional	(S. C-122/03)	177
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION- Facultades del Presidente	(S. C-122/03)	177
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION- Inexistencia de facultades para establecerlas	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION- Justificación de la medida	(S. C-122/03)	178
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION- Justificación del Gobierno para su delimitación	(S. C-122/03)	178
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Medidas excepcionales no transgreden Convención Americana de Derechos Humanos	(S. C-122/03)	179
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-No determinación expresa de medidas excepcionales no es inconstitucional	(S. C-122/03)	178
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION- No señalamiento de derechos limitados	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-		
Restricción de derechos	(S.V. C-122/03)	226,237, 239,242
ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-		
Supuesto fáctico	(S. C-122/03)	178
ZONAS ESPECIALES DE REHABILITACION-Definición	(S. C-122/03)	178



EN LA IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
SE DISEÑÓ E IMPRIMIÓ
«GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL - EDICIÓN EXTRAORDINARIA
SENTENCIAS SOBRE DECRETOS DE CONMOCIÓN INTERIOR - VOLUMEN II»
EN ABRIL DE 2004