C-004-92

Sentencia No. C-004/92

EMERGENCIA SOCIAL/DECRETO LEGISLATIVO-Revisión/CONTROL AUTOMATICO DE CONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza/PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL/CONTROL JURISDICCIONAL

El control jurídico constitucional debe ser integral y no parcial o limitado a uno solo de los aspectos de la institución, cual es el mero procedimiento formal como quiera que la defensa atribuída a esta Corte por las normas constitucionales, no se contrae a una parte de la Constitución sino que se refiere a toda ella. En las actuaciones en cuya virtud los órganos constituídos cumplen la función de administrar justicia, es imperativa la prevalencia del derecho sustancial.

ESTADOS DE EXCEPCION/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Discrecionalidad/CONTROL POLITICO/CONTROL JURIDICO

La Corte Constitucional interpreta el conjunto de normas que el Estatuto Fundamental dedica a los estados de excepción, en el sentido de límite y freno al abuso de la discrecionalidad. Pero igualmente ese conjunto normativo, con las limitaciones y cautelas que incorpora, confiere al Presidente un innegable margen de discreción en lo que hace al ejercicio de los poderes excepcionales derivados de los mencionados estados de anormalidad.

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

En el estado de emergencia, el control político se extiende al pronunciamiento expreso sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas, con lo cual se adentra mucho más el Congreso

en la esfera de discrecionalidad del Presidente.

El control jurídico sobre los decretos que el Presidente expide en el curso de los estados de excepción y que compete a la Corte Constitucional examinar, representa otro límite a su discrecionalidad.

EMERGENCIA SOCIAL-Causales

No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos. Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia.

REF:

Radicación R.E.-001

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

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Aprobado según Acta No. 46

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

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

I. ANTECEDENTES

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

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

II. TEXTO DEL DECRETO ACUSADO

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

Decreto número 333 de 1992

(24 de febrero)

de Emergencia Social

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO:

Que en los últimos días el clima laboral en el sector oficial se ha perturbado

significativamente, en especial por la falta de alza oportuna de salarios, lo cual amenaza causar graves traumatismos en el funcionamiento de la administración pública y perturbar gravemente el orden social del país.

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

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

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

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

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

DECRETA:

ARTICULO 1o. Con el fin de conjurar la situación a que hace referencia la parte motiva del presente Decreto, declárase el estado de Emergencia Social en todo el territorio nacional, desde la fecha de vigencia del presente decreto, y hasta las cero (0.00) horas del día martes 25 de febrero del año en curso.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

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

III. LA INTERVENCION CIUDADANA

Con miras a garantizar el derecho de intervención ciudadana que consagran los artículos

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

IV. elementos de juicio

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

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

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

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

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

y su alcance.

Para el Procurador, no es de recibo la jurisprudencia de la Corte sobre la constitucionalidad de los Decretos 1970 de 1974, 2919 y 3748 de 1982 y 3405 de 1986, según la cual el análisis debe contraerse a los requisitos estrictamente formales. Estima que respecto del decreto que

declara la emergencia, no es posible ni la inhibición (como lo sostenía el Ministerio Público), ni el control meramente formal (como lo sostuvo reiteradamente la Corte Suprema de Justicia). En consecuencia, el control constitucional debe ser tanto material como formal recogiendo así la tesis que en ese sentido sostuvo desde 1974 el magistrado Luis Sarmiento Buitrago. Fundamenta su posición en los siguientes razonamientos:

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

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

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

"...

"4. Porque en tratándose de una atribución exceptiva como la que autoriza el artículo 215, atribución que, en el caso particular del Decreto 333 objeto de examen le permite al Ejecutivo convertirse constitucionalmente en legislador, asumiendo también de modo constitucional una competencia que de ordinario debería estar precedida de una ley marco expedida por el Congreso de la República en ejercicio de la atribución a que se refiere el literal e) del ordinal 19 del artículo 150 de la Carta, hace ineludible el control jurídico de la Corte Constitucional, tanto en el fondo como en la forma, no solo por la naturaleza exceptiva de la habilitación, sino también por el hecho de que es al Congreso al que, a voces del artículo 114 le corresponde, "hacer las leyes". Si en tiempos de paz económica, social o ecológica, la Corte ha de ser exigente en el análisis de las medidas dictadas al amparo de la Carta, con más razón en épocas de turbación del orden que dichos conceptos representan,

no pudiendo restringir su función a lo meramente formal. Como se ha dicho con razón sobre este punto, el control debe ser integral o no tiene razón de ser. La competencia es sobre el fondo y la forma, para que la Constitución sea norma de normas y el control integral de constitucionalidad que la Carta postula, sea, en verdad, efectivo."(Cfr. fl. 86 y 87; Subrayas fuera de texto)

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

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

c. Análisis del Decreto Legislativo 333 de 1992.

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

1. Análisis de fondo

Aquí examina el Señor Procurador los siguientes aspectos:

– Que los hechos sean distintos de los mencionados en los artículos 212 y 213 de la Carta.

– Que sean hechos sobrevinientes;

– Que sean hechos perturbadores o constitutivos de amenaza de turbación del orden a que se refiere el art. 215.

1.1 Hechos distintos

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

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

una finalidad en sí.

"…

"Las circunstancias laborales son desestabilizadoras, porque tradicionalmente se venía aumentando el salario de los empleados públicos en Diciembre del año anterior; no obstante, esto no se había producido hasta la fecha de expedición de la norma que se revisa y frente a una economía de inflación y devaluación evidentes…" (Cfr. Fl 89)

A lo cual agrega:

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

1.2 Hechos Sobrevinientes.

A este propósito el concepto fiscal expresa:

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

"…"

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

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

"La coyuntura laboral así reseñada, de connotación eminentemente social y económica, tenía

la virtualidad de alterar el orden público en forma mediata y no inmediata, porque el acontecer social no es previsible y, por ende, el instrumento llamado a utilizarse por el ejecutivo era el del artículo 215 constitucional y no el de los artículos 212 y 213 Superiores.

"…"

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

2. Análisis de forma

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

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

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

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

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

"…el tiempo hizo que el tema salarial pasara de la "regularidad de la anormalidad" a la "enormidad de la anormalidad". De ahí la constitucionalidad del Decreto 333 y del proceder

del Gobierno Nacional al expedirlo. (Cfr. Fls. 93 y 94)

"..."

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

VI. LA OPINION DE LOS EXPERTOS

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

l. Concepto del abogado Gustavo Gallón, presidente de la Comisión Andina de Juristas.

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

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

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

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

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

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

"…En últimas, para que pueda decretarse un Estado de Emergencia se requiere que ocurra o esté a punto de ocurrir una grave calamidad pública que perturbe o amenace perturbar en forma grave o inminente el orden público no político (bien sea en el terreno económico, social o ecológico). Por grave calamidad pública debe entenderse un desastre, una tragedia, o una catástrofe, causada por un hecho imprevisto, extraordinario e irresistible, originado la mayoría de las veces en fuerzas de la naturaleza, y en ocasiones también en actos del ser humano." (Subrayas fuera de texto; Cfr. fl. 62)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) los sucesos militares de Venezuela;

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

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

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

De otra parte se presentó

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

A lo cual agrega:

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

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

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

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

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

“… a pesar del celo y la diligencia del Congreso en dar trámite al proyecto de ley presentado por el Gobierno al comienzo de la presente legislatura, no va a ser posible expedir

oportunamente la ley que permita dar respuesta al grave clima de perturbación laboral…".

El problema con esta interpretación es que sólo puede aceptarse de buena fe el argumento gubernamental de la oportunidad, o justificarse a la luz de principios filosóficos, con los cuales se puede estar o no de acuerdo, pero que no fueron esgrimidos en los considerandos del decreto en cuestión y por tanto sólo pueden ser considerados como posibles bases de interpretación.

Termina el Dr. Camacho diciendo que

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

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

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

COMPETENCIA

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

En consecuencia, esta Corporación comparte la opinión del señor Procurador General de la

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

Sosteníase entonces y ahora se reitera que:

"…En tratándose del estado de emergencia (social, económica, o grave calamidad) también acepta la Corte su competencia para decidir de la constitucionalidad del decreto que la declara, solamente por razones de forma. Este control, que bien puede confiarse al radicador de decretos o simplemente a la Secretaría de la entidad, no corresponde al concepto que el constituyente, ha tenido siempre de entregar al más alto tribunal jurisdiccional la guarda de la integridad de la Constitución.

"…

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

"…

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

"…

"Carece de respetabilidad pensar que el Constituyente de Colombia, hubiera querido limitar la función de control jurisdiccional a una simple actuación notarial para lo cual no hubiera sido necesario entregar a la más alta Corporación Judicial integrada por magistrados que el propio constituyente se esforzó en revestir con la más absoluta independencia de las otras

ramas del poder público. El control debe ser en consecuencia integral o no tiene razón de existir.

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

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

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

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

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

guarda.

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

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

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

La Carta no contempla en su propio texto la posibilidad de que algunas de las ramas del poder cuya actividad regula pudiera vulnerarla, amparada en la inexistencia de controles, o, peor aún, en la existencia de controles formales o parciales, que terminan siendo a la postre controles ficticios.

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

6. Adviértase además que, conforme lo consagra el artículo 228 de la Carta en vigor, en las actuaciones en cuya virtud los órganos constituídos cumplen la función de administrar

justicia, es imperativa la prevalencia del derecho sustancial. En presencia de tan claro y categórico mandato, cómo podría justificarse que la Corte Constitucional contrajera el control que le compete ejercer al ámbito de lo meramente formal?

EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE FORMA

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

En efecto:

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

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

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

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

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

NORMALIDAD Y ANORMALIDAD

EN LA CONSTITUCION POLITICA

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

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

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

– guerra exterior.

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

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

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

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

anormalidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Constitución confía al Presidente la conservación del orden público en todo el territorio

nacional y su restablecimiento donde fuere turbado (CP art.189-4). Lo que equivale al deber de velar por el bienestar, la tranquilidad y la seguridad materiales de la nación.

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

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

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

El régimen de excepción debe, por tanto, interpretarse también en el sentido de instrumento legítimo, para proteger a la comunidad, a la democracia y a sus instituciones y al medio ambiente cuando resulten gravemente comprometidos en su integridad y funcionamiento como consecuencia de situaciones o eventos no susceptibles de ser tratados con el repertorio de medios ordinarios.

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

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

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

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

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

El juicio de responsabilidad que puede seguirse al Presidente y a sus Ministros cuando declaren los estados de excepción sin reunirse las causales respectivas, pone un primer límite a su discrecionalidad. La responsabilidad que a estos altos funcionarios del Estado puede igualmente endilgárseles por abuso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, pone de presente un segundo límite a la discrecionalidad. Finalmente en el estado de emergencia, asunto que interesa particularmente para los efectos de esta sentencia, el control político se extiende al pronunciamiento expreso sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas, con lo cual se adentra mucho más el Congreso en la esfera de discrecionalidad del Presidente.

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

juzguen más convenientes.

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

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

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

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

Las diferentes situaciones de anormalidad que constituyen el presupuesto objetivo de la declaratoria del estado de emergencia, no son definibles en abstracto apriorísticamente, pues el constituyente ha utilizado fórmulas o conceptos jurídicos indeterminados que sólo resultan determinables frente al respectivo evento concreto, tales como hecho que perturbe

o amenace perturbar en forma grave e inminente el orden económico, o la noción de grave calamidad pública.

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

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

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

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

Presidente debe acertar, so pena de comprometer su responsabilidad política y penal, pues su apreciación está unívocamente vinculada a los criterios primarios de calificación de los únicos hechos que pueden sustentar la respectiva declaración. En cada momento histórico, conforme a dichos criterios, sólo habrá una solución que corresponda al correcto entendimiento de tales categorías constitucionales. De lo contrario, carecería de sentido la admonición del artículo 215 que hace responsables al Presidente y los Ministros "cuando declaren la emergencia sin haberse presentado algunas de las circunstancias previstas en el inciso primero".

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

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

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

cualquier estado de excepción.

25. La revisión constitucional de los decretos que se expiden como consecuencia de la declaratoria de emergencia, no necesita ser analizada en esta sentencia, y sólo brevemente se alude a ella para indicar que su examen completa el control jurídico instituído por el Constituyente sobre el ejercicio de los poderes excepcionales y que, por su parte, cumple la función de vigilar que la discrecionalidad del Presidente sea la adecuada para enfrentar la anormalidad y garantizar el inmediato retorno a la normalidad.

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

EXAMEN DEL PRESUPUESTO OBJETIVO DE LA DECLARACION DE EMERGENCIA

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

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

Nacional de Santa Fe de Bogotá, originada en sus condiciones salariales, entre los cuales cabe resaltar la circulación de volantes que invitaban a una cesación en la prestación del servicio.

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

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

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

medida económica: el alza de salarios.

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

Una necesidad importante y extraordinaria e improrrogable en el tiempo es una hipótesis que entra en el concepto de hecho sobreviniente con aptitud para erigirse en amenaza grave e inminente del orden social. La necesidad extraordinaria es aquella que no puede ser satisfecha, en un tiempo razonable, a través de los medios de la legislación ordinaria. Esa necesidad es improrrogable en el tiempo y es importante si, en el contexto social y político del momento, su solución reviste carácter de urgencia y da respuesta a un interés vital para la sociedad, cuya negación puede y tiene la aptitud para afectar la tensión social normal y desplazarla hacia un nivel crítico.

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

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

modo que sin instrumento legal, éste tendería a adoptar un curso impredecible, pudiendo llegar la tensión social hasta un nivel crítico.

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

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

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

mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.

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

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

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

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

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Magistrado

-Salvamento de Voto-

JOSE GREGORIO HERNANDEZ G. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

FABIO MORON DIAZ JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-004 DE MAYO 7 DE 1992,

ESTADOS DE EXCEPCION/EMERGENCIA SOCIAL/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Discrecionalidad (Salvamento de voto)

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

El "margen de apreciación" que corresponde al gobierno durante los estados de excepción no equivale en modo alguno a potestad discrecional de apreciación de los hechos invocados como causa de la declaratoria ni mucho menos a facultad de decidir de manera arbitraria, desprovista de toda regulación por fuera de la omnímoda y caprichosa voluntad del actor.

EMERGENCIA SOCIAL-Causales (Salvamento de voto)

El deterioro del salario real, que es entendido como el hecho que dio origen a la agitación laboral, no puede considerarse como de carácter sobreviniente, puesto que no fue impredecible ni se presentó de improviso.

La situación era grave y no existían medios de solución; pero no se trataba de una crisis en la

sociedad sino de una crisis en el gobierno; de una crisis en la relación entre éste y sus súbditos, ocasionada por la puesta en marcha de una política de restricción de salarios. Permitir que el Presidente de la República haga uso de la declaratoria de excepción constitucional en este tipo de coyunturas es, ni más ni menos, convertir la norma constitucional en una herramienta a disposición de la política.

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

CONMOCION INTERIOR/PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD(Salvamento de voto)

La vigencia del principio de subsidiariedad, contemplado dentro de la normatividad del Estado de conmoción interior, fue extendida por la Corte al caso del Estado de Emergencia. De acuerdo con él, las medidas de excepción sólo pueden emplearse una vez se hayan hecho ineficaces los instrumentos ordinarios del Estado. La Corte entiende que este requisito se configuró al no existir en su momento un instrumento legal de política salarial, debido a que los términos constitucionales para el tránsito de un proyecto de ley en el Congreso impedían una respuesta oportuna a la perturbación laboral.

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

PROCESO R.E – 001

HEMOS DECIDIDO CONSTRUIR

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

1. El control material: discreto o inexistente?

2. El decreto 333 de 1992 es inconstitucional

3. La inexequibilidad diferida

4. Premio a la irresponsabilidad y agravio a la justicia

5. El Congreso, para qué?

6. La Corte Constitucional, para qué?

7. El Estado Social de Derecho y los Estados de Excepción

8. Control material por el Congreso?

9. Crisis Gubernamental, crisis social?

10. Normalidad y anormalidad

11. El trabajo: elemento esencial de la nueva legitimidad

1. EL CONTROL MATERIAL:

DISCRETO O INEXISTENTE?

Para comenzar con la exposición de las razones por las cuales me separo abiertamente de la sentencia, estimo pertinente manifestar que con relación al alcance de la competencia de la Corte en lo concerniente al control constitucional del decreto que declara el estado de excepción, hago míos los razonamientos que el Magistrado Luis Sarmiento Buitrago expuso en salvamento de voto a la sentencia mayoritaria del 15 de octubre de 1974 para sustentar el control integral de los decretos expedidos en virtud del Artículo 122 de la expirada Carta Política, por cuanto estimo que ellos conservan toda su vigencia frente a la regulación que del estado de excepción hace hoy el artículo 215 de la Constitución de 1991.

Movido por esta honda convicción procedí inmediatamente a solicitar al señor Presidente del Congreso el envío de informaciones escritas, precisas y pertinentes acerca de las circunstancias que impidieron a ese órgano culminar el trámite del proyecto en materia de fijación de salarios presentado por el Gobierno el 19 de diciembre pasado, así como sobre el

estado de su tramitación en febrero 24 pasado. La respuesta reposa a folios 38 a 42 del expediente.

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

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

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

En efecto, en los términos en los que la decisión de mayoría concibe el "margen de apreciación y discrecionalidad" que corresponde al Presidente de la República en los Estados de Excepción y especialmente en la Emergencia, es claro que el control material es a tal punto discreto que deviene en inexistente.

En el Considerando 17 se afirma que:

"… la Corte Constitucional interpreta el conjunto de normas que el Estatuto Fundamental dedica a los estados de excepción en el sentido de límite y freno al abuso de la

discrecionalidad. (p. 23).

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

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

“…

Y en el Considerando 24 se agrega:

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

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

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

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

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

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

Y que:

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

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

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

2. EL DECRETO 333 DE 1992 ES INCONSTITUCIONAL

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

A. Tales hechos no son sobrevinientes;

B. Tampoco tienen la gravedad que la norma, la jurisprudencia y la doctrina exigen;

C. Ni son distintos a los que dan lugar a los demás estados de excepción.

A. Los hechos no son sobrevinientes

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

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

La sentencia que es materia de este salvamento sostiene que:

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

Empero, causa a lo menos perplejidad el examen que del "presupuesto objetivo" de la

declaración de emergencia se hace a partir del Considerando 26 pues, contrariamente a lo afirmado, se confiere carácter de anormalidad a hechos que mal podrían considerarse como sobrevinientes, por ser absolutamente normales, según pasa a sustentarse:

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

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

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

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

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

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

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

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

– Una significativa perturbación del clima laboral en el sector oficial.

– La falta de alza oportuna de salarios en dicho sector.

– La extensión de la perturbación a miembros de la fuerza pública.

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

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

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

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

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

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

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

Pero lo sucedido tampoco llegó a configurar una amenaza extraordinaria del orden, razón por la cual habría sido igualmente inadecuado declarar por su causa un estado de conmoción interior. La agitación laboral que se presentó es un hecho normal de la convivencia democrática. El fallo de la Corte no explica como los hechos que dieron origen a la declaratoria revestían la gravedad que exige la emergencia. Primero, porque no existe claridad respecto de si la declaratoria se dio por la existencia de una perturbación del orden social o de una amenaza, o de ambas, como lo afirman las consideraciones del decreto. Se dice que existió un clima de agitación laboral, pero no se establecen sus magnitudes. Se afirma que había un malestar de incalculables proporciones, sin que apareciesen probadas la inminencia y la gravedad de la amenaza de perturbación.

Contra la opinión del fallo, aquí es preciso dejar sentado que nunca se presentó una

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

c. Los hechos no son distintos a los contemplados en los

demás Estados de Excepción

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

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

Los informes que el Gobierno Nacional allegó a esta Corte y la motivación misma del Decreto, indican que las medidas se tomaron para conjurar una serie de actividades propias de los mecanismos de presión laboral, y una escalada de la ofensiva guerrillera. En particular, preocupaba el eventual paro en la policía nacional. Este tipo de hechos son claramente de índole política. De hecho, la historia demuestra que en ocasiones similares estas situaciones se controlaban a través de las medidas de Estado de Sitio (orden público político).

Este tipo de situaciones eran precisamente las que se contemplaban en la fracasada

propuesta del estado de alarma. A lo sumo cabrían en la figura del Estado de Conmoción Interior. Pero aplicarlo a situaciones de política laboral y de actividad subversiva, implica un estiramiento imposible de la figura de la emergencia.

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

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

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

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

conceptual y significativo de tales conceptos". No es esto una contradicción?

3. LA INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA

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

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

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

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

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

4. PREMIO A LA IRRESPONSABILIDAD Y AGRAVIO A LA JUSTICIA

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

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

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

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

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

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

Si, como es sabido, al ciudadano común no le es permitido alegar su propia culpa para

eximirse de responsabilidad, puede hacerlo, en cambio, un gobierno, que reconoce sin pudor alguno su omisión grave?

En estas condiciones, de acuerdo con la justicia propia de un Estado Social de Derecho debe premiárselo habilitándolo precisamente para expedir normas que corresponden al Congreso a fin de conjurar una calamidad que el gobierno ha contribuído en alto grado a desencadenar, actuando en forma que hace recordar a un aprendiz de brujo?

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

5. EL CONGRESO: PARA QUE?

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

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

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

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

normalidad y la dignidad humana.

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

En efecto, guardadas proporciones, 2160 horas en las que de acuerdo con la Carta el gobierno puede hacer uso anualmente de dichos estados, le permitirían expedir a través de dicho recurso un número de normas igual o superior, tanto en calidad como en cantidad al que el Congreso produce en una legislatura ordinaria. Recuérdese al respecto que en el presente año ya se ha recurrido a dicho expediente en 2 ocasiones y que en desarrollo de las dos emergencias decretadas con un intervalo menor a dos meses, se han expedido 3 decretos.

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

6. LA CORTE CONSTITUCIONAL: PARA QUE?

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

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

"…"

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

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

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

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

8. CONTROL MATERIAL POR EL CONGRESO?

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

En efecto, en ella se sostiene:

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

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

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

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

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

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

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

El juez no puede ser parte.

9. CRISIS GUBERNAMENTAL, CRISIS SOCIAL?

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

Esta fascinación absolutista parece inspirar el fallo de la Corte Constitucional: una crisis gubernamental, ocasionada por el conflicto entre el Estado-patrón y la sociedad-trabajadora, y enmarcada dentro de una política de apertura económica, desencadenó un amenazante descrédito para el gobierno que fue interpretado por la Corte como una amenaza de crisis para la sociedad. Basta una mínima información sobre los orígenes modernos del constitucionalismo para reconocer que las relaciones entre gobernantes y gobernados están fundadas en la confrontación y por lo tanto en el control del ejercicio del poder. En consecuencia, una crisis del gobierno no siempre conlleva perjuicios para la sociedad; más aún, en ocasiones existe una especie de derecho ciudadano a que las crisis de los gobiernos conduzcan a la caída de los mismos o por lo menos a su descrédito. El marasmo de la vida institucional colombiana no estará, precisamente, en la dificultad para llevar las crisis institucionales y de gobierno hasta sus últimas consecuencias, impidiendo de esta manera que la solución final provenga de la sociedad civil?

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

10. NORMALIDAD Y ANORMALIDAD

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

La decisión tomada por la Corte Constitucional se vale de esta ambigüedad para minimizar la gravedad de la decisión gubernamental de recurrir al estado de excepción, con el argumento de que al estar previsto por el texto constitucional se trata de una solución jurídica y por lo tanto de una solución legítima o normal. De esta manera, por su origen jurídico, el concepto de régimen de excepción constitucional “se normaliza”, se banaliza; así se llega al resultado paradójico de un estado de excepción nada excepcional. Al eliminar las fronteras semánticas que separan lo normal de lo anormal se desvanecen las fronteras jurídicas que separan la regla de la excepción a la regla y, en consecuencia, la opción entre lo uno y lo otro queda en manos de la voluntad política y no de la interpretación jurídica. Dicho de otra manera: la norma constitucional que define la excepción se convierte en una norma política que define la regla.

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

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

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

11. EL TRABAJO: ELEMENTO ESENCIAL

DE LA NUEVA LEGITIMIDAD

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

En dicha propuesta se pone de presente que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No obstante, en el momento en que se expidió el decreto que se refería a la materia de la ley en curso en el Congreso, no se habían agotado aún los instrumentos ordinarios que tenía el Estado para resolver las crisis, en este caso la actuación de la cabeza de la rama legislativa. Por el contrario, el Congreso adelantaba el trámite ordinario del proyecto cumpliendo las prescripciones de la Constitución, y esta función no podía serle arrebatada por el ejecutivo, máxime cuando éste había sido la causa de que no se hubiere avanzado en el estudio del proyecto, puesto que había presentado su iniciativa sólo unas horas antes del cierre de la anterior legislatura. El Ejecutivo no puede valerse de su contribución directa al atraso en funcionamiento del Estado, para asumir poderes de excepción.

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

CIRO ANGARITA BARON