Sentencia C-008/03

CONSTITUCION POLITICA-Objetivo

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

REGIMEN DE ANORMALIDAD-Etapas en la historia constitucional

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

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

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

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

ENTIDADES TERRITORIALES-Alteración del orden público

CONCEJO MUNICIPAL-Coacción y amenaza contra sus miembros

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

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

JUICIO DE FINALIDAD-Significado/JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Significado

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

los hechos”.

DEMOCRACIA-Concepto

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

DEMOCRACIA-Principio vertebral

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN LA CONSTITUCION POLITICA-Alcance y contenido

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

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Universalidad/PRINCIPIO DEMOCRATICO-Expansión

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

Concejos Municipales

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

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Finalidad

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

CONCEJO MUNICIPAL-Finalidad democrática

Siguiendo el marco regulatorio que en relación con el funcionamiento de las Corporaciones públicas de elección popular señala la Constitución y desarrolla la ley, concretamente para el caso de los Concejos Municipales, se confirma que el mismo se orienta a garantizar el libre

ejercicio de la democracia, asegurándose que exista el debate, la participación ciudadana, la existencia y publicidad de las sesiones, y que las decisiones se tomen por las mayorías sin atropellar los derechos de las minorías.

CORPORACION PUBLICA-Reuniones presenciales salvo por causas extraordinarias y excepcionales

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

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

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

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

constitucional.

CONCEJO MUNICIPAL-Reuniones no presenciales por razones de orden público

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

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

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

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

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

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Importancia del debate

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

DEBATE-Finalidad

CORPORACION PUBLICA-Publicidad de sus actos

La realización efectiva del debate y, por tanto, la posibilidad de deliberar o controvertir las proposiciones o proyectos sometidos a consideración de las Corporaciones Públicas, está condicionado a que previamente éstos hayan sido publicados, es decir, hayan sido puestos en conocimiento tanto de la opinión pública como de los miembros de las respectivas corporaciones -para el caso particular de los Concejos Municipales-, buscando con ello que unos y otros tengan oportunidad real de participar en la decisión a adoptar. En el caso específico de la ciudadanía, la falta de publicación de la actividad emprendida por las

Corporaciones Públicas no solo conlleva a la desinformación, sino además, a la imposibilidad de ejercer el control sobre la actividad que les compete desarrollar.

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

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

En cuanto la medida de autorizar este tipo de reuniones no presenciales es excepcional y transitoria; es decir, que sólo opera cuando por razones de orden público no es posible que los concejos sesionen en la sede habitual, y únicamente durante el tiempo que dure el estado de conmoción interior, es necesario, para evitar el uso inadecuado y desmesurado de la precitada medida, que su realización esté precedida de una declaración del Gobierno Nacional en la que se definan aquellas zonas del territorio donde el Estado no este en capacidad de brindar una protección especial a los miembros de los Concejos Municipales amenazados, ni tampoco de garantizar las reuniones presenciales en las respectivas sedes. Definidas dichas zonas, la decisión de convocar a reuniones no presenciales debe ser adoptada por la mayoría de los miembros de la corporación, advirtiendo previamente sobre la existencia de una infraestructura de comunicaciones que permita llevar a cabo este tipo de reuniones, y verificando que el medio escogido se encuentre al alcance de todos los participantes, garantice la autenticidad de la reunión y la actuación personal de cada uno los concejales y, finalmente, que sea lo suficientemente idóneo para asegurar la transmisión fidedigna de la voluntad de quienes son llamados a expresarla.

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

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

CONCEJO MUNICIPAL-Constitucionalidad de medidas que autorizan reuniones no presenciales

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

CONCEJO MUNICIPAL-Autonomía

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

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

Respecto de la atribución que le otorga a los alcaldes para convocar a las reuniones no presenciales en ausencia del presidente del Concejo Municipal o de quien haga sus veces, ésta no afecta el principio de autonomía funcional que rige para los concejos, ya que se trata de una competencia eminentemente supletiva o subsidiaria que, con carácter excepcional y

transitorio, sólo se hace exigible en ausencia de la mesa directiva de la respectiva corporación municipal que es la llamada a convocar este tipo de reuniones. Además, dicha atribución es consecuente con el fin propuesto por la medida de excepción, ya que su propósito específico es garantizar el funcionamiento de los Concejos ante la amenaza que pesa sobre los concejales y directivos, quedando en todo caso condicionada su viabilidad a la posterior convalidación que haga la mayoría de los miembros de la corporación convocada.

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

DECRETO LEGISLATIVO DE FUNCIONAMIENTO DE CONCEJO MUNICIPAL-Constitucionalidad por el aspecto formal/DECRETO LEGISLATIVO DE FUNCIONAMIENTO DE CONCEJO MUNICIPAL-Exequibilidad material condicionada

CONCEJO MUNICIPAL-Condicionabilidad de las reuniones no presenciales

Referencia: expediente RE-125

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

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

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

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 214-6º y 241-7 de la Constitución Política, y paro loes efectos de adelantar el control constitucional oficioso, la Secretaría General de la

Presidencia de la República envió a esta Corporación fotocopia auténtica del Decreto 2255 de octubre 8 de 2002, “por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Concejos Municipales para su normal funcionamiento”, expedido dentro del Estado de Conmoción Interior que fue declarado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 1837 del 11 de agosto del año en curso.

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

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

II. TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

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

“DECRETO NÚMERO 2255 DE 2002

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

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

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

11 de agosto de 2002, y

CONSIDERANDO

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

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

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

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

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

DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTICULO 5o.- Al hacer uso de las facultades conferidas en el presente Decreto, las

corporaciones no podrán superar los límites establecidos en la ley para los honorarios de los concejales y los gastos de funcionamiento de la Corporación.

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

PUBLÍQUESE y CUMPLASE,

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

III. INTERVENCIONES.

1. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios.

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

Inicialmente, considera que los planteamientos efectuados por esta Corporación en la Sentencia C-802 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), por medio de la cual se adelantó el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 1837 de 2002, son aplicables para adelantar el citado examen de constitucionalidad; concretamente, en lo que respecta al estudio de los fundamentos invocados por el Gobierno Nacional para declarar turbado el orden público, y que se relacionan con la crítica situación de seguridad de las autoridades municipales, a saber: “3) Actos de coacción a mandatarios locales, seccionales y nacionales y a sus familias en todo el país por parte de grupos armados financiados mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión”1.

A partir de la aplicación de la Sentencia de la Corte, el interviniente sostiene que las razones que motivaron la declaratoria de exequibilidad del Decreto 1837 de 2002, respecto de la situación de los Alcaldes, es igualmente aplicable a los miembros de los Concejos

Municipales. Ello, en el entendido de que: "…el modelo colombiano de gobierno local sitúa a estas dos autoridades en un plano de cooperación con reparto horizontal de responsabilidades, de suerte que no es el uno superior jerárquico del otro sino que en muy variados temas tienen competencias concurrentes, muchas de las cuales no pueden ser ejercidas por el Alcalde si no se produce el complementario pronunciamiento del Cabildo…".

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

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

1. Intervención de la Presidencia de la República.

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

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

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

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

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

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

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

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

De acuerdo con lo anterior, la acción de los violentos al coaccionar a los Concejales, no sólo impide, amenaza o condiciona indebidamente el cumplimiento de las funciones propias de dichas Corporaciones, como voceros y agentes de los ciudadanos a los cuales representan, sino que también atacan un importante escenario de debate y de participación democrática. Precisamente, el ámbito funcional de los Alcaldes Municipales depende, en algunas ocasiones, de las decisiones que en representación de una colectividad adopten dichos Concejos2.

Frente a la segunda, manifiesta el interviniente que la suspensión de algunas normas que regulan el funcionamiento de los Concejos Municipales, corresponde a la necesidad de adecuar la vigencia de la democracia y la preservación de la estabilidad institucional a los actos de coacción y amenaza que los grupos al margen de la ley realizan en contra de sus miembros, circunstancia que se traduce en la dificultad de sesionar en el recinto oficialmente señalado, bajo condiciones de normalidad3. En consecuencia, es claro que la finalidad del Decreto 2255 de 2002, es: "de una parte, la de impedir que la actuación de los violentos que tan gravemente atenta contra la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana, se traduzca en la imposibilidad para los Concejos de dar cumplimiento a sus tareas, con las consecuencias negativas que eso trae a la vida municipal, y, de otra, posibilitar a las autoridades locales la ejecución de sus funciones mediante la autorización para el uso de herramientas que permitan realizar los principios de igualdad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, moralidad y eficacia en la función administrativa…".

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

1. Intervención del Ministerio del Interior.

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

Inicialmente, alude a ciertos argumentos fácticos para sustentar la adopción de las medidas

previstas en el Decreto 2255 de 20024. En atención a dichas circunstancias, estima que el citado Decreto pretende garantizar a los Concejos Municipales la posibilidad de ejercer sus funciones con los mínimos riesgos para la seguridad y la vida de sus miembros. De ahí que, en caso de amenazas o intimidación, sean procedentes las siguientes medidas, a saber: (i) La celebración de reuniones no presenciales, en el evento de que no puedan concurrir a su sede habitual, y; (ii) La posibilidad para el Alcalde Municipal de autorizar el traslado de la sede oficial del Concejo a una jurisdicción diferente de la cabecera municipal.

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

Según su entender, en la legislación colombiana se han previsto mecanismos tecnológicos para el desarrollo de las funciones públicas, entre otras, se destacan las disposiciones del artículo 96 de la Ley 270 de 1996, los artículos 10 y 11 de la Ley 527 de 1999 y el artículo 4° del Decreto 266 de 2000, éste último declarado inicialmente exequible por esta Corporación. Por esta razón, “el empleo de los medios tecnológicos en el desarrollo de las funciones públicas, no resulta en modo alguno contrario a la Constitución Política y, por el contrario, permite la realización de los principios de eficiencia y celeridad de la administración pública”.

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

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

1. Intervención de la Defensoría del Pueblo.

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

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

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

* En cuanto a la conexidad que debe predicarse entre los preceptos normativos del Decreto 2255 de 2002 y la situación que determinó la declaratoria del estado de conmoción interior, estima la Defensoría que tanto los considerandos, como las medidas adoptadas, guardan relación con los motivos que originaron la declaratoria del estado de conmoción interior, toda vez que se autoriza bajo parámetros extraordinarios a los Concejos Municipales para realizar sesiones fuera de la sede de su despacho, cuando las circunstancias de orden público lo exijan, con el fin de salvaguardar la institucionalidad democrática, tal y como se advierte en los hechos señalados en el Decreto 1837 de 20025.

* En torno a la relación de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad del Decreto 2255 de 2002, sostiene la entidad que, en términos generales, las medidas contenidas en dicho

Decreto se concretan en una sola, a saber: “la de permitir las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales, acudiendo a sistemas de telecomunicaciones, cuando por razones de orden público, intimidación o amenaza, no se sea posible a los concejales asistir al recinto oficial”. En este orden de ideas, la motivación y las medidas adoptadas resultan ajustadas a los requerimientos constitucionales previamente referenciados, ya que buscan no sólo facilitar a los Concejos Municipales el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, sino que también propenden por garantizar la institucionalidad democrática.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas.

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

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

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

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

De igual manera, considera que la procedencia de las sesiones no presenciales en las sociedades privadas, no resulta asimilable a la prevista en el Decreto sub examine para los Concejos Municipales, pues éstos representan a través del ejercicio de sus funciones, la consecución de un interés público, por ello, sus atribuciones deben desarrollarse de forma notoria y transparentemente, en aras de permitir el control y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que eventualmente puedan afectar sus derechos.

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

Finalmente, el interviniente sostiene que existen otras herramientas o mecanismos menos lesivos del principio democrático para salvaguardar la institucionalidad de los Concejos Municipales, como lo es el fortalecimiento de la fuerza pública -con los recursos recaudados con base en el Decreto 1838 de 2002- para proceder a ampliar la seguridad requerida para el funcionamiento de dichos Concejos6.

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

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

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

Así mismo, en aplicación del principio de necesidad (artículo 11 de la Ley 137 de 1994), considera que no era necesario acudir a una medida de excepción para salvaguardar la institucionalidad democrática, cuando el artículo 111 de la Ley 418 de 1997, autoriza expresamente al Presidente de los Concejos Municipales para cambiar de sede de reunión cuando existan alteraciones del orden público que impidan el normal funcionamiento de dichas Corporaciones Públicas7.

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

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR

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

Según la Vista Fiscal, el decreto en cuestión reúne las exigencias de forma establecidas por la Constitución Política, es decir, “fue expedido en desarrollo del Decreto 1837 de agosto 11 de 2002, por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional, lleva la firma del señor Presidente de la República y la de todos sus ministros, 16 en

total, fue dictado dentro límite temporal de la declaración de conmoción interior, es decir, dentro de los noventa (90) días a los que alude el artículo 1° del Decreto 1837, término que prorrogado por noventa (90) días más, según el decreto 2255 de noviembre 8 de 2002".

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

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

En cuanto a la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas, la Vista Fiscal sostiene que no son contrarias a la Carta Política, "en tanto no suspenden los derechos humanos, ni las libertades fundamentales, como tampoco interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni los órganos del Estado, por el contrario, buscan el normal funcionamiento de uno de ellos y finalmente no suprime, ni modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Precisamente, su objetivo es el de preservar en los Concejos Municipales y a los alcaldes la capacidad de cumplir con las funciones administrativas, de órgano coadministrador del municipio y de control político, superando las amenazas y desplazamiento forzado a los que se han visto sometidos los miembros del Concejo municipal".

De allí que, la procedencia de la suspensión de las normas ordinarias existentes en el ordenamiento jurídico, corresponda a la necesidad de encontrar herramientas que dada la

alteración y crisis del orden público, permitan la vigencia de la institucionalidad democrática en el cumplimiento de las funciones propias de los Concejos Municipales, alrededor de mecanismos como las reuniones no presenciales, vía fax, Teléfono, teleconferencia, videoconferencia, o cualquier otro medio de comunicación tecnológico disponible.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia

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

2. Alcance del control de constitucionalidad.

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

2.2. No obstante, en cuanto en la práctica resulta casi imposible lograr que en todo tiempo se mantenga el equilibrio y la armonía institucional -estado de normalidad-, es imprescindible que en los textos constituciones se provea a la sociedad de ciertas herramientas jurídicas que permitan afrontar aquellas circunstancias de crisis externa o interna; herramientas que, si bien otorgan poderes excepcionales y transitorios al Gobierno, que incluso prevalecen

sobre los poderes de los otros órganos del Estado y permiten limitar y restringir ciertas garantías constitucionales, tienen como propósito específico la defensa y el mantenimiento del orden constitucional preestablecido, de hecho amenazado por situaciones anormales y extremas que, en razón a su gravedad, no pueden ser conjuradas o combatidas por los medios ordinarios de control y persuasión con que cuenta el Estado.

2.3. En Colombia, el régimen de crisis aparece en las primeras constituciones de los estados independientes, como es el caso de la Constitución de Cundinamarca de 1811 (art. 53). La Constitución de 1821 lo consagró a través de las llamadas "facultades extraordinarias" (arts. 55 y 128), siendo éstas desarrolladas en forma más específica por la Constitución de 1832. Con posterioridad, luego de que las Constituciones de 1853, 1858 y 1863 omitieron cualquier referencia a los poderes de crisis, la Constitución centenaria de 1886 lo instituyó nuevamente a través de la figura del "Estado de Sitio" (Art. 121), siendo a su vez objeto de distintas reformas con las que se buscó siempre optimizar su uso y aplicación (1910, 1960 y 1968), consecuencia de la excesiva y abusiva invocación de que venía siendo objeto por parte de los gobiernos de turno.

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

2.5. Ahora bien, el hecho de que los Estados de Excepción o de anormalidad institucional estén llamados a estructurarse dentro del marco de la Constitución Política, impone que, tanto el acto de declaratoria de alguno de ellos como las medidas legislativas que lo desarrollen, deban someterse a los presupuestos mínimos de procedibilidad y aplicación fijados por el ordenamiento jurídico -llámese constituyente o legislador estatutario-, los

cuales a su vez tienen que ser verificados por el órgano a quien se asigna la función de ejercer el control de constitucionalidad, en aras de asegurar que, con ocasión de la imposición de un régimen de excepción, no se desborden los poderes otorgados y se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta.

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

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

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

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

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

3. Análisis de constitucionalidad de los requisitos formales.

Revisado con detenimiento el texto del Decreto-Legislativo 2255 del 8 de octubre de 2002, “Por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Consejos Municipales para su normal funcionamiento”, encuentra esta Corporación que el mismo cumple a cabalidad con los

requisitos de forma a los que ya se ha hecho expresa referencia, por las siguientes razones:

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

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

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

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

4. Análisis de constitucionalidad desde la perspectiva material.

4.1. Juicio valorativo de conexidad y necesidad.

4.1.1. Conforme se anotó en el considerando 2° de esta providencia, por expreso mandato de los artículos 213 y 214-1 de la Carta y 8° y 11 de la Ley 137 de 1994, los decretos legislativos que se expidan al amparo de la declaratoria de alguno de los estados de excepción, deben referirse a materias que guarden relación “directa y específica” con las causas que hayan

determinado su declaratoria y, además, deben expresar las razones por las cuales las medidas adoptadas resultan imprescindibles para conjurar dichas causas. Por lo tanto, lo primero que debe establecer la Corte en lo que hace al presente análisis de constitucionalidad, es (i) si existe una relación "directa y específica" entre las causas que invocó el Gobierno Nacional para declarar el Estado de Conmoción interior -Decreto Legislativo 1837 de 2002-, y las medidas que aquél adoptó en el Decreto 2255 de 2002; y (ii) si estas últimas son necesarias para evitar la perturbación del orden público o para impedir su extensión.

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

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

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

"…"

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

“…”

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

“…”

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

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

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

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

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

“…”

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

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

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

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

CONCEJALES AMENAZADOS QUE HAN SOLICITADO PROTECCIÓN

AL MINISTERIO DEL INTERIOR

Informe del Ministerio del Interior (Dirección General para los Derechos Humanos).

Información a 22 de agosto de 20029.

Departamento

Municipio

Amenazas

Número de amenazados

Total

Amazonas

Leticia

FARC

15

15

Antioquia

La tebaida

FARC

1

1

Arauca

TAME

FARC

1

1

Bolívar

Carmen de Bolívar

FARC

15

Santa Rosa del Sur

FARC

13

Simiti

FARC

8

36

Boyacá

Guican

FARC

1

Macanal

No específica

1

San Luis de Gaceno

FARC

1

3

Caldas

FARC

4

4

Caquetá

Albania

FARC

6

Belén de los Andaquíes

FARC

3

Cartagena del Chaira

FARC

13

Curillo

FARC

1

El Doncello

FARC

1

Florencia

FARC

17

Morelia

3

Puerto Rico

FARC

13

San José de Fragua

FARC

2

San Vicente del Caguan

FARC

3

Solita

FARC

1

63

Casanare

Aguazul

FARC y AUC

13

Chameza

Diversos grupos

3

Hato Corozal

FARC

5

La Salina

1

Paz de Ariporo

FARC

9

Tauramena

FARC

12

Trinidad

Diversos grupos

7

50

Cauca

Balboa

FARC

11

Inza

Personales

1

Piamonte

FARC

6

Santander de Quilichao

FARC

15

33

Cundinamarca

Anolaima

FARC

11

ELN y FARC

2

Cabrera

FARC

8

Cogua

FARC

2

Gachala

FARC

1

Guasca

FARC

3

Guatavita

FARC

1

La Palma

FARC

1

La Peña

FARC

5

Mesitas del Colegio

FARC

13

San Juan de Río Seco

FARC

8

Simijaca

FARC

2

Vergara

1

Yacopi

FARC

11

69

Guaviare

San José de Guaviare

FARC y por determinar

9

Calamar

FARC

1

10

Huila

Algeciras

FARC

1

Campoalegre

FARC

3

Neiva

FARC

1

La Plata

FARC

1

Palermo

FARC

2

8

Magdalena

Aracataca

1

1

Meta

Restrepo

FARC

2

La Uribe

FARC

2

4

Nariño

Pasto

FARC

14

Chachagui

FARC

11

Puerto Guzmán

FARC

1

26

Norte de Santander

Toledo

FARC

10

Cucutilla

1

Ragonvalia

Diversos grupos

5

Lourdes

Por determinar

1

Arboledas

Por determinar

1

Villa del Rosario

Diversos grupos

1

Cachira

Diversos grupos

1

El Tarra

Por determinar

3

23

Putumayo

Mocoa

4

Puerto Asís

FARC

15

Puerto Leguizamo

FARC

1

San Francisco

FARC

1

Santiago

FARC

1

Sibundoy

FARC

12

Villagarzon

FARC

1

35

Quindío

Salento

Diversos grupos

2

Tebaida

FARC

2

Córdoba

FARC

1

5

Risaralda

La Virginia

FARC

5

Belén de Umbría

Por determinar

2

Mistrato

Por determinar

1

Dosquebradas

FARC

1

FARC

2

Guatica

Diversos grupos

1

12

Santander

Palmas de Socorro

Por determinar

7

7

Tolima

Natagaima

FARC

1

Venadillo

Diversos grupos

1

San Antonio

FARC

1

Anzoátegui

Diversos grupos

1

4

Valle

Jamundi

FARC

5

Dagua

Diversos grupos

1

Sevilla

FARC

2

Cali

Diversos grupos

2

Buenaventura

FARC

2

12

Vichada

La primavera

FARC

1

1

Total

–

–

423

DELITOS CONTRA CONCEJALES

Informe del Ministerio del Interior (Dirección General de Orden Público y Convivencia Ciudadana).

Período comprendido entre enero y octubre de 200210.

AFECTADO

DELITO

Departamento

Municipio

Homicidio

Lesiones Personales

Secuestro

Liberación

Antioquia

Bello

1

Briceño

1

Fredonia

1

Medellín

1

Puerto Berrío

1

Rionegro

1

San Carlos

1

San Jerónimo

1

San Luis

1

Santa Bárbara

1

Toledo

1

Arauca

Arauca

1

Saravena

8

7

TAME

1

3

3

Bolívar

Cartagena

1

1

Santa catalina

1

Boyacá

Cerinza

1

Moniquirá

1

1

Caldas

Palestina

1

Caquetá

El Doncello

1

Milán

1

Puerto Rico

1

Casanare

Orocué

1

1

Cauca

Puracé

1

1

Santa Rosa

1

Cesar

Becerril

2

La Jagua de Ibirico

2

La Paz

Pueblo Bello

1

Córdoba

Montelíbano

1

San Andrés de Sotavento.

1

San Carlos

1

Cundinamarca

Beltrán

1

Guayabetal

1

La Palma

1

La Peña

2

1

Huila

Campoalegre

2

La Guajira

San Juan del Cesar

1

1

Santa Marta

1

Sitio Nuevo

1

Norte de Sder

Arboledas

2

Convención

1

El Carmen

1

Puerto Santander

1

Sardinata

1

Villa del Rosario

1

Quindío

Circasia

1

Pijao

1

Risaralda

Guática

1

1

Mistrató

1

Santander

Barbosa

1

San Gil

1

1

San Vicente de Chucurí

1

Vélez

1

El Peñon

1

1

Sucre

Colosó

1

Ovejas

1

1

San Benito Abad

1

Tolima

Ataco

1

Herveo

1

Rovira

1

San Antonio

1

Valle del Cauca

El Dovío

1

Florida

1

1

1

Vichada

Cumaríbo

1

1

1

1

Totales

–

55

7

24

20

RELACION DEL NUMERO DE CONCEJOS AMENAZADOS POR DEPARTAMENTO COMO

CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO

Informe de la Federación Nacional de Concejos de Colombia – FENACON –

Período comprendido entre mayo y octubre de 200211.

Departamento

Número de Municipios afectados

Total de Municipios por Departamento

Antioquia

30

125

Amazonas

11

TODOS

11

Arauca

7

TODOS

7

Boyacá

123

TODOS

123

Bolívar

44

44

Caldas

8

Caqueta

16

TODOS

16

Casanare

19

TODOS

19

Cauca

41

TODOS

41

Cesar

6

25

Choco

15

26

Cundinamarca

117

TODOS

117

Guainia

1

TODOS

1

Guaviare

4

TODOS

4

Huila

15

37

La Guajira

13

15

Meta

29

TODOS

29

Nariño

37

64

Norte de Santander

40

TODOS

40

Putumayo

13

TODOS

13

Quindío

10

12

Risaralda

7

14

Santander

87

87

Sucre

5

25

Tolima

4

47

Valle del Cauca

4

42

Vaupes

3

TODOS

3

Vichada

4

TODOS

4

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS CONCEJALES, MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS COMO

CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO

Informe de la Federación Nacional de Concejos de Colombia – FENACON –

Período comprendido entre mayo y octubre de 200212.

—

TOTALES

Total Departamentos Amenazados

30

98%

Total Concejos Amenazados

704

65%

Total Concejales Amenazados

6399

54%

4.1.5. Para enfrentar estas causas de perturbación y evitar la extensión de sus efectos, que

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

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

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

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

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

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

4.1.6. En consecuencia, es clara y evidente las relaciones de conexidad y necesidad existentes entre las medidas adoptadas en el Decreto 2255 de 2002 y algunas de las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, en cuanto las primeras se expidieron con el fin garantizar el funcionamiento de los Concejos Municipales y de la propia

administración local, seriamente afectados por los actos de coacción y amenaza de que vienen siendo víctimas los miembros de los Concejos Municipales y demás autoridades locales del país. Situación que, además, también se pretende combatir a través de otras medidas extraordinarias que se complementan con la aquí estudiada y que ya han sido avaladas por la Corte13, como es la prevista en el Decreto Legislativo 1838 de 2002, por medio del cual se creó un impuesto especial destinado a proveer de recursos a la Fuerza Pública, con el fin de que ésta aumente su capacidad operativa y pueda darse a la tarea de confrontar a los actores armados que vienen perturbando de manera grave el orden público.

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

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

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

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

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

4.2. Juicio valorativo de finalidad y proporcionalidad.

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

causas de la perturbación, de manera que resulten razonables y proporcionales frente a la gravedad de los hechos que se pretendan conjurar.

4.2.3. En torno a estos dos aspectos del juicio de constitucionalidad, algunos intervinientes coinciden en cuestionar la legitimidad de la totalidad del Decreto-Legislativo 2255 de 2002. Unos, por encontrar que, a su juicio, no existe correspondencia lógica entre las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de conmoción Interior y las medidas tomadas en el ordenamiento en cuestión. Otros, por considerar que la medida de autorizar reuniones no presenciales y los términos en que ésta fue concebida, resulta del todo irrazonable y desproporcionada, pues fijan unas pautas de desarrollo de las sesiones de los Concejos Municipales que impiden la deliberación democrática y dificultan la participación ciudadana, siendo éstos principios esenciales para la conservación del Estado de derecho en Colombia.

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

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

participación y la publicidad. Ello, con el fin de absolver el siguiente cuestionamiento:

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

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

4.3.1. Siguiendo lo expresado por la jurisprudencia y la doctrina, desde una perspectiva estrictamente formal, la democracia puede definirse como el régimen político cuyo orden es edificado o construido a partir de la manifestación de voluntad de los gobernados, gozando éstos de libertades públicas y conservando la opción de controlar el ejercicio del poder. En otras palabras, es una forma de gobierno en el que "los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad [directa o indirectamente]".17

Para aquellos modelos de Estado que propician la injerencia activa del individuo en los procesos político, social y económico, la democracia es pues uno de los principios de mayor trascendencia institucional, en cuanto se concibe como un instrumento de consolidación de esa forma de organización estatal que busca hacer realidad las aspiraciones de la colectividad, y que basa todo su accionar en la limitación y racionalización del ejercicio del poder y en el respeto por la libertad, la igualdad, la participación y el pluralismo.

4.3.2. En los regímenes democráticos, representativos y participativos, como es el caso colombiano, el principio democrático viene a constituir un valor fundante del Estado y un fin esencial del mismo, a través del cual se busca garantizar y asegurar que el ciudadano pueda participar de forma permanente en todos aquellos procesos decisorios y de poder, no necesariamente electorales, que inciden significativamente en el rumbo de su vida y que afectan su desarrollo personal y el de la propia comunidad.18 En palabras de esta Corporación, dicho principio "constituye una directriz que rige el ordenamiento en su conjunto", de manera que "se puede identificar como el principio vertebral de la Carta política porque comprende en sí mismo, la posibilidad de operar como principio sustantivo y como principio estructural pero por lo mismo, es el principio más general de todos."19

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

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

4.3.5. Atendiendo pues a la filosofía que inspira el principio democrático, ha de precisarse

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

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

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

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

4.3.7. En efecto, si bien es cierto las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales

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

4.3.8. Para ratificar lo expuesto, basta con reiterar, siguiendo la jurisprudencia constitucional sobre la materia, que el modelo de democracia participativa afianzado en la Constitución del 91, tiene como propósito específico garantizar a los ciudadanos su permanente intervención en todos los procesos decisorios, tanto electorales como no electorales, que afecten o comprometan sus intereses, buscando así "fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual."20 Por lo tanto, se reitera, aun cuando las Corporaciones Públicas del orden territorial no son consideradas organismos legislativos sino administrativos, atendiendo a la naturaleza de sus funciones y a la forma como son constituidas e integradas, las mismas están llamadas a operar bajo las reglas que rigen y orientan la actividad legislativa y que identifican el principio democrático. Así lo deja entrever el propio artículo 148 de la Carta, cuando al referirse a las pautas básicas sobre reunión y funcionamiento del Congreso de la República que la propia Constitución prevé, deja en claro que: "[l]as normas sobre quórum y mayorías decisorias regirán también para las demás corporaciones públicas de elección popular". (Negrillas y subrayas fuera de texto original).

4.3.9. Bajo ese entendido, habrá de señalarse que, para lo que interesa al presente fallo, el constituyente de 1991 se ocupó en diferentes disposiciones del Estatuto Superior de fijar las

pautas que deben regir el principio democrático, en especial, frente a lo que constituye el proceso de reunión y funcionamiento del órgano legislativo -las cuales a su vez y en lo pertinente han de proyectarse sobre las regulaciones atinentes a las demás Corporaciones Públicas-. Precisamente, con el objetivo de hacer realidad las garantías que gobiernan el principio democrático, los artículos 138, 140, 142, 144, 145, 146 y 149 consagran lo siguiente:

* Que el Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura.

* Que el Congreso tiene su sede en la Capital de la República, aun cuando las Cámaras, por acuerdo entre ellas, podrán trasladar su sede a otro lugar y, en caso de perturbación del orden público, podrán reunirse en el sitio que para el efecto designe el presidente del Senado.

* Que cada una de las cámaras elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley.

* Que las sesiones de las cámaras y de sus comisiones serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento.

* Que el Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros, y las decisiones solo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, a menos que la Constitución determine un quórum diferente.

* Que en el Congreso pleno, en las cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones

se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la propia Constitución en forma expresa exija una mayoría especial.

4.3.10. En lo que guarda relación con los Concejos Municipales, el artículo 312 de la Carta, al determinar su existencia en el modelo institucional colombiano y definir la naturaleza jurídica de tales órganos, delegó en el legislador todo lo concerniente a su organización y funcionamiento, debiendo éste definir el régimen que le es aplicable, de conformidad con los criterios que describe y señala la propia Constitución Política. Así, es la Ley 136 de 1994, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 418 de 1997, a su vez prorrogada por la Ley 548 de 1999, la que establece las reglas que orientan y regulan el ejercicio de las funciones asignadas por la Constitución a los Concejos Municipales. En lo que hace a las normas que regulan las reuniones y funcionamiento, los artículos 23,24,25,26,27,29 y 31 de la Ley 136 y 111-4 de la Ley 418, disponen:

* Que los Concejos Municipales clasificados en categoría Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias.

* Que los Concejos integrarán Comisiones Permanentes, encargadas de rendir informe para primer debate a los proyectos de acuerdo, teniendo en cuenta los negocios de que éstas conozcan y el contenido del proyecto acorde con su propio reglamento.

* Que de las sesiones de los Concejos y sus Comisiones Permanentes, se levantarán actas que contendrán una relación sucinta de los temas debatidos, de las personas que hayan intervenido, de los mensajes leídos, las propuestas, las proposiciones presentadas, las comisiones designadas y las decisiones adoptadas.

* Que los Concejos dispondrán de un órgano o medio oficial escrito de publicidad de sus actos (Gaceta el Concejo).

* Que los Concejos y sus Comisiones no podrán abrir sesiones y deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros, debiendo tomar las decisiones con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

* Que en los Concejos y sus Comisiones Permanentes, las decisiones se adoptarán por la mayoría de los votos de los asistentes, a menos que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

* Que los Concejos están en capacidad de expedir su propio reglamento interno de funcionamiento, en el que se incluirá, entre otras, las reglas referentes a las comisiones, a la actuación de los Concejales y a la validez de las convocatorias y de las sesiones.

* Que toda reunión de miembros del Concejo, que con el propósito de ejercer funciones propias de la Corporación se realice por fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carece de validez y los actos que realicen carecerán de efecto, siendo sancionados conforme a la ley quienes hubieren participado en tales deliberaciones.

* Que cuando no sea posible sesionar en la sede oficial del Concejo, el Presidente de la corporación podrá determinar el sitio donde ésta debe llevarse a cabo.

4.3.11. Siguiendo el marco regulatorio que en relación con el funcionamiento de las Corporaciones públicas de elección popular señala la Constitución y desarrolla la ley, concretamente para el caso de los Concejos Municipales, se confirma que el mismo se

orienta a garantizar el libre ejercicio de la democracia, asegurándose que exista el debate, la participación ciudadana, la existencia y publicidad de las sesiones, y que las decisiones se tomen por las mayorías sin atropellar los derechos de las minorías.

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

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

4.3.15. Además, tal como se mencionó en el acápite correspondiente a la competencia de la Corte, la mayoría de las constituciones del mundo, y entre ellas la colombiana, han sido diseñadas bajo un supuesto de orden y normalidad o, en su defecto, para asegurar que éste sea el propósito fundamental del Estado. De esta forma, en ellas no se prevé una completa y detallada regulación jurídica que resulte apropiada a los estados de crisis, como tampoco se establecen mecanismos que de facto autoricen modificar el régimen jurídico imperante para situaciones de normalidad institucional. Ello, la razón de que en los textos constitucionales,

como ocurre con el nuestro, se reconozcan facultades extraordinarias a los Gobiernos -casi siempre de naturaleza legislativa- que le permitan a éstos, ante una grave amenaza de la institucionalidad que no pueda ser controlada o combatida por los mecanismos jurídicos ordinarios, adoptar medidas urgentes, excepcionales y extraordinarias, que garanticen en un momento dado la defensa y el mantenimiento del orden constitucional.

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

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

Y, recientemente, reiteró:

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

4.3.17. En efecto, acogiendo la orientación constitucional que se ha dado al tema, no resulta posible que el constituyente o el legislador estatutario enumeren o describan las medidas a

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

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

"…si hay algo que conspira contra la eficaz solución de una situación de anormalidad, es la estricta predeterminación de las medidas que ante circunstancias extraordinarias -muchas veces desconocidas e imprevisibles- puedan o deban tomarse… La Constitución satisface su función preventiva -y en cierto modo tutelar de su eficacia- instituyendo poderes excepcionales para enfrentar la anormalidad y, al mismo tiempo, controles, igualmente acentuados, para evitar su ejercicio abusivo y garantizar el rápido retorno a la normalidad" (Sentencia C-04/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

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

Conforme se ha dicho, basta entonces verificar si la regulación contenida en el Decreto-

Legislativo 2255 de 2002 permite garantizar las reglas del principio democrático.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4.3. Teniendo en cuenta lo señalado en el punto anterior (4.3), no encuentra la Corte que, bajo el presente Estado de Conmoción Interior, el legislador extraordinario haya violado la Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, por el sólo hecho de haber autorizado las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales aprovechando los avances tecnológicos en materia de comunicaciones. Según se ha venido señalando, la medida es consecuente con la grave situación de orden público que vienen soportando la mayoría de los municipios del país, y que se proyecta en las amenazas e intimidaciones

dirigidas contra los miembros de los Concejos, a quienes se les ha impedido reunirse físicamente en la sede oficial e incluso en sedes alternas, afectándose de manera grave el normal funcionamiento de los Concejos Municipales, la debida prestación de los servicios públicos que tienen a su cargo las autoridades municipales en su conjunto y, por esa vía, el propio sistema democrático constituido y la autonomía que la Constitución Política reconoce a las entidades territoriales.

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

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

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

correspondiente al juicio valorativo de conexidad y necesidad (4.1) permiten confirmar dicha apreciación, en cuanto las mismas son indicativas de la fuerte presión a que vienen siendo sometidas las autoridades y órganos de expresión democrática en la mayoría de los departamentos y municipios del país.

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

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

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

para el actual Estado de Conmoción Interior.

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

4.4.10. Ciertamente, atendiendo a una interpretación sistemática de los distintos conceptos que esta Corporación ha emitido sobre la materia, puede sostenerse que el debate constituye la oportunidad reconocida a los miembros de las Corporaciones Públicas de representación popular, de discutir y controvertir los asuntos que se someten a su consideración y que son de su exclusiva competencia. En la Sentencia C-222 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), la Corte tuvo oportunidad de precisar que "es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio". Por su parte, coincidiendo con las afirmaciones anteriores, el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, define el debate como "El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación…".

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

de formación de la ley, en cuanto posibilita la intervención y expresión de las minorías, así como la votación es el mecanismo que realiza la prevalencia de las mayorías, también consubstancial a la democracia". (Negrillas y subrayas fuera de texto).

4.4.12. Según se mencionó en la parte final del numeral 4.4.7, la realización efectiva del debate y, por tanto, la posibilidad de deliberar o controvertir las proposiciones o proyectos sometidos a consideración de las Corporaciones Públicas, está condicionado a que previamente éstos hayan sido publicados, es decir, hayan sido puestos en conocimiento tanto de la opinión pública como de los miembros de las respectivas corporaciones -para el caso particular de los Concejos Municipales-, buscando con ello que unos y otros tengan oportunidad real de participar en la decisión a adoptar. Siguiendo lo expresado por esta Corporación, si los congresistas, diputados o concejales, y también la ciudadanía, "no tienen oportunidad de conocer el texto sometido a su aprobación, se estaría desconociendo su facultad para participar en el debate expresando sus juicios y opiniones con respecto a un proyecto o proposición, situación que resulta contraria al principio democrático de soberanía popular consagrado en nuestra Constitución"21, generando de paso la invalidez del acto o la declaratoria inconstitucionalidad del texto aprobado. En el caso específico de la ciudadanía, la falta de publicación de la actividad emprendida por las Corporaciones Públicas no solo conlleva a la desinformación, sino además, a la imposibilidad de ejercer el control sobre la actividad que les compete desarrollar.

4.4.13. La publicidad, lo sostuvo la Corte, constituye entonces una condición de validez de las discusiones que deben darse al interior de las Corporaciones Públicas de elección popular, "pues es la única manera de que el Congreso [las asambleas y los Concejos] cumpla[n] una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente"22. En palabras de la Corte, si faltare la publicidad en la actividad que están llamadas a cumplir las asambleas representativas, "no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional"23.

4.4.14. Además, bajo el actual sistema político, y por expresa disposición del artículo 209 de la Constitución Nacional, a la "publicidad" se le reconoce el carácter de principio rector para el cumplimiento de la función administrativa, por lo que ha de entenderse también que el

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

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

4.4.16. Así, en atención al procedimiento señalado en las normas estudiadas y a las exigencias del mencionado principio democrático, las reuniones no presenciales deben comprender la previa publicación y remisión anticipada de la propuesta a debatir, a fin de asegurar que la misma sea conocido por todos y cada uno de los miembros del concejo y por quienes tengan interés en intervenir. Igualmente, es imprescindible garantizar que todas las intervenciones ciudadanas sean conocidas oportunamente por los concejales y que las posiciones asumidas por éstos circulen entre los propios miembros antes de adoptarse la correspondiente decisión. A menos que los miembros del concejo en pleno o de las comisiones estén de acuerdo en lo que concierne a determinado asunto, también

corresponde asegurar que exista la respectiva controversia y confrontación previa a la deliberación y, en el mismo sentido, verificar que el voto sea plenamente identificable, constando por escrito no sólo cuando así lo determinen las mayorías pertinentes con la debida antelación, sino cuando se utilice un medio de comunicación que no permita la interacción auditiva, visual o verbal entre los miembros de la corporación y demás participantes. En ese contexto, de la actuación y de la decisión misma debe levantarse la respectiva acta, la cual tendrá que depositarse en la Secretaría de la Corporación junto con los documentos que se hayan aportado a los debates.

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

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

4.4.20. Que no se observen o se incumplan las medidas que deben ser adoptadas para asegurar la vigencia del principio democrático, es en realidad un problema que desborda el ámbito del control de constitucionalidad y que, en dado caso, le corresponde verificar a otras autoridades judiciales o, en su defecto, a las autoridades administrativas y a los propios organismos de control del Estado, pues, en realidad, es éste un problema de aplicación e interpretación de la ley. Siguiendo la técnica que opera para el control de constitucionalidad,

la labor del operador jurídico en estos casos se limita a la confrontación abstracta de la ley frente a la Constitución Política, con el fin de determinar la posible existencia de una incompatibilidad que obligue al retiro de la ley del ordenamiento jurídico vigente, sin que sea del resorte del órgano de control entrar a verificar la forma como en principio aquella es aplicada e interpretada en cada caso particular y concreto.

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

4.4.22. En lo que hace a la Ley 270 de 1996, su artículo 95 le impone al Consejo Superior de la Judicatura, el deber de propender por la incorporación de tecnología de avanzada para el cumplimiento de sus funciones, enfocando su accionar al mejoramiento de la práctica de pruebas, a la formación, conservación y reproducción de expedientes, a la comunicación entre despachos y a garantizar el funcionamiento razonable del sistema de información. Para el cumplimiento de este objetivo, autoriza a los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales a utilizar “cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones”, fijando las exigencias que determinan su validez y eficacia jurídica. Respecto de la Ley 527 de 1999, sus artículos 10° y 11 le reconocen valor probatorio dentro de las actuaciones judiciales y administrativas, a toda información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieren ser el intercambio electrónico de datos, el internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax.

4.4.23. Sobre el contexto de las disposiciones citadas, vale igualmente resaltar que esta Corporación, al adelantar el correspondiente juicio de inconstitucionalidad, las encontró ajustadas a la Constitución Política en las Sentencias C-036 de 1996 y C-662 de 200024, procediendo a declarar su exequibilidad. En la primera decisión, consideró la Corte que la implementación de tales medidas no se opone a los fundamentos de la Carta y, por el

contrario, su objetivo se concentra en lograr una mejoría en la actividad que cumple la administración pública por medio de sus distintos organismos y entidades, promoviéndose así la aplicación de los principios de eficacia, economía y celeridad llamados a gobernar la función pública, y contribuyendo de este modo con la realización de los fines esenciales del Estado como son: el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes, y la promoción de la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

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

4.4.25. Así, por este aspecto, tampoco la incorporación de los avances tecnológicos en telecomunicaciones para garantizar el funcionamiento de los Concejos Municipales, como consecuencia de las amenazas a la que vienen siendo sometidos sus integrantes, puede entonces ser calificado como un acto contrario a las reglas democráticas y a la Constitución Política, que atente contra sus principios, garantías y objetivos más próximos, pues esta visto que el propósito de la medida tiene un claro fundamento constitucional, como es el de hacer realidad algunos de los principios que gobiernan la función pública y, además, facilitar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado bajo condiciones de anormalidad institucional.

4.5. Constitucionalidad de los preceptos que desarrollan la medida de autorizar las reuniones no presenciales, e inconstitucionalidad de aquellos apartes normativos que autorizan a los

alcaldes para convocarlas e indicar la modalidad de las sesiones.

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

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

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

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

A propósito de la autonomía en el nivel de municipal, para delimitarla y hacerla consecuente con la forma de Estado que nos rige, el orden jurídico le ha impuesto a los alcaldes y a los concejos ámbitos de competencia funcional claramente diferenciales e independientes, lo cual permite concluir que a los primeros, por fuera del marco de competencias descritas en la Carta, no se le pueden reasignar funciones políticas, administrativas y financieras que son del resorte exclusivo de los segundos y que hacen parte integral de la gestión encomendada por la Constitución Política y las leyes. Sobre este punto, manifestó la Corte que:

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

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

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

En relación con los Concejos Municipales, los numerales 5°, 6° y 8° del artículo 315 de la Constitución Política, facultan a los alcaldes para: (i) presentar oportunamente los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio; (ii) sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado la corporación y objetar los que considere inconveniente o contrarios al orden jurídico; y (iii) colaborar con el

concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre la administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que tan sólo se ocupará de las materias para las cuales fue citado. Pero por fuera de estas atribuciones específicas, ni siquiera bajo los Estados de Excepción, es posible que la ley le asigne al alcalde competencia para trasladar la sede oficial del concejo a otra jurisdicción diferente de la cabecera municipal, y para convocar a sesiones ordinarias (no presenciales) y definir su modalidad, pues son éstas funciones propias de los concejos que, al no haber sido expresamente excluidas por el artículo 315 de la Carta ni por la ley que lo desarrolla (Ley 136 de 1994), corresponde ejercer a los miembros de la respectiva corporación de forma privativa a través de quienes integran la mesa directiva, en virtud del reconocimiento de su autonomía e independencia política y administrativa25.

4.5.3. Es de advertirse que, respecto de la atribución que el artículo 2° le otorga a los alcaldes para convocar a las reuniones no presenciales en ausencia del presidente del Concejo Municipal o de quien haga sus veces, ésta no afecta el principio de autonomía funcional que rige para los concejos, ya que se trata de una competencia eminentemente supletiva o subsidiaria que, con carácter excepcional y transitorio, sólo se hace exigible en ausencia de la mesa directiva de la respectiva corporación municipal que es la llamada a convocar este tipo de reuniones. Además, dicha atribución es consecuente con el fin propuesto por la medida de excepción, ya que su propósito específico es garantizar el funcionamiento de los Concejos ante la amenaza que pesa sobre los concejales y directivos, quedando en todo caso condicionada su viabilidad a la posterior convalidación que haga la mayoría de los miembros de la corporación convocada, tal como se mencionó en el punto 4.4.17 de esta Sentencia.

4.5.4. Finalmente, respecto a la suspensión de los artículos 78 del Decreto 1333 de 1986, 24 de la Ley 136 de 1994 y 111 inciso 4° de la Ley 418 de 1997, ordenada por el artículo 6° del Decreto-Legislativo 2255 de 2002, considera la Corte que, tratándose de las dos primeras normas, tal suspensión se encuentra plenamente justificada si se tiene en cuenta que su permanencia en el ordenamiento jurídico entra en contradicción con la medida de autorizar las reuniones no presenciales, haciéndola del todo inoperante. En efecto, en cuanto dos de las disposiciones suspendidas condicionan la validez de las decisiones tomadas por los Concejos Municipales en ejercicio de sus funciones, a que las reuniones se realicen en la sede oficial y que éstas se lleven a cabo con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias,

las mismas son incompatibles con la regulación de excepción que ha sido objeto de análisis y cuyo propósito específico, se repite una vez más, es garantizar la democracia local y la propia estabilidad institucional, adoptando medidas transitorias de mayor flexibilidad que faciliten a los concejos cumplir sus funciones bajo condiciones que impliquen un menor riesgo para sus integrantes. Así lo explicó el Gobierno en los considerandos del Decreto, al señalar:

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

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

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

Así, en lo que se refiere a la suspensión del inciso 4° del artículo 111 de la Ley 418 de 1997, no se encuentra cumplida la condición prevista en el artículo 213 de la Carta que exige, como requisito necesario para considerar legítima la suspensión transitoria de un texto legal, que el

mismo sea del todo incompatible con la respectiva medida de excepción y que dicha incompatibilidad esté debidamente acreditada.

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

Con fundamento en las motivaciones que han sido expuestas en la parte considerativa de esta Sentencia, la Corte encuentra que, por el aspecto formal, el Decreto-Legislativo 2255 de 2002 se ajusta a la Constitución Política y a la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. En lo que se refiere al aspecto material, y con el propósito de hacer realidad el principio democrático, la exequibilidad de la medida que autoriza la celebración de las reuniones no presenciales estará condicionada a que dichas reuniones siempre deben garantizar:

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

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

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

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

1. Que el voto emitido por cada uno de los miembros del Concejo sea plenamente

identificable, y que éste conste por escrito no sólo cuando así lo determine la mayoría, sino también cuando se utilice un medio de comunicación que no permita la interacción auditiva o verbal.

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

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

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

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

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

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

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

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

* El siguiente apartado del inciso final del artículo 2°: “indicando la modalidad de las sesiones”.

* El siguiente apartado del artículo 4°: “y ser convocadas por el alcalde”, y

* El siguiente apartado del artículo 6°: “y el inciso 4, del artículo 111 de la ley 418 de 1997, prorrogada por la ley 548 de 1999.”

VI. DECISIÓN

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

R E S U E L V E

PRIMERO: Declárense INEXEQUIBLES los siguientes apartes normativos del Decreto-Legislativo 2255 de 2002: el último inciso del artículo 1°; la expresión “indicando la modalidad de las sesiones”, contenida en el último inciso del artículo 2°; la expresión “y ser

convocadas por el alcalde”, contenida en el artículo 4°; y la expresión “y el inciso 4, del artículo 111 de la ley 418 de 1997, prorrogada por la ley 548 de 1999”, contenida en el artículo 6°.

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

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-008/03

Es de la esencia de las deliberaciones en las corporaciones públicas de elección popular que se convoque a todos los integrantes de las mismas a las sesiones correspondientes, que estos se reúnan en la sede respectiva de la corporación, es decir, que es indispensable la presencia de todos sus integrantes y que, además, para que la deliberación se realice de acuerdo con la ley todos ellos estén en condiciones de participar de manera efectiva en la deliberación que corresponda. En tal virtud, lo que le corresponde al Estado Colombiano como deber ineludible es proteger de manera eficaz la vida y la integridad de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular y, además, los recintos donde se llevan a cabo las sesiones para que estas puedan adelantarse sin intimidación ni coacción alguna. Tal deber no puede eludirse por el Ejecutivo en ningún caso.

CONCEJO MUNICIPAL Y CONCEJALES-Diferencias (Salvamento de voto)

La corporación (concejo municipal), es distinta de quienes la integran (concejales). Sólo existe concejo reunido válidamente como tal, cuando los concejales adelantan una sesión previamente convocada. Mientras tanto, existirán concejales o reunión de alguno de ellos, pero no habrá sesión del concejo municipal.

DECRETO LEGISLATIVO DE FUNCIONAMIENTO DE CONCEJO MUNICIPAL-Exigencia de conocimientos técnicos en telecomunicaciones (Salvamento de voto)

La Constitución sólo le exige para ser concejal la honrosa condición de ciudadano. El nuevo Decreto le exige, además, la de tener conocimientos en el manejo de computadores para poder adelantar deliberaciones sobre los asuntos públicos mediante “internet” o “vía chat”. Así las cosas, durante la vigencia del Decreto Legislativo 2255 de 2002, los concejales que sean intimidados o amenazados y que no puedan concurrir a su sede habitual, no podrán cumplir con sus funciones sino cuando posean los conocimientos técnicos que ahora novedosamente, y sin autorización constitucional se les exigen.

CONCEJO MUNICIPAL-Democracia desvirtuada por debates no presenciales (Salvamento de voto)

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

DECRETO LEGISLATIVO DE FUNCIONAMIENTO DE CONCEJO MUNICIPAL-Inconstitucionalidad (Salvamento de voto)

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

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

1ª. Conforme al régimen constitucional existente el Presidente de la República cuando declara el Estado de Conmoción Interior se encuentra sometido a las limitaciones establecidas en la Constitución Nacional, las leyes no expresamente suspendidas en forma razonada y con acatamiento a lo dispuesto por los artículos 213 y 214 de la Carta, los Tratados y Convenios Internacionales que obligan a Colombia y las disposiciones normativas

establecidas por la Ley 137 de 1994. No es pues el Estado de Conmoción Interior una autorización constitucional para que el Ejecutivo quede habilitado al declararlo para dictar los Decretos Legislativos que crea convenientes, sino solamente para que adopte las medidas que resulten necesarias para el restablecimiento del orden público, teniendo en cuenta que el Estado no pierde, ni puede perder, su estructura democrática y que, en todo caso, se debe respeto a los derechos fundamentales de los asociados, los cuales no pueden ser suspendidos sino tan sólo objeto de limitaciones expresamente previstas por el ordenamiento jurídico.

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

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

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

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

4ª. El Decreto Legislativo 2255 de 2002 parte del supuesto democráticamente inaceptable de

la propia incapacidad del Ejecutivo para garantizar la reunión y las deliberaciones de los concejos municipales en su sede habitual.

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

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

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

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

El Decreto en mención nada dice sobre la posibilidad de que uno o algunos de los concejales, así formen parte de la minoría u ocasionalmente de la mayoría carezcan de los conocimientos técnicos que les permitan la utilización de medios de comunicación avanzados, por ejemplo, las comunicaciones mediante “internet” o “vía chat”, lo cual podría

privar a ese concejal del derecho a participar de manera efectiva en las deliberaciones de la corporación en la que representa con título legítimo al pueblo que lo eligió. La Constitución sólo le exige para ser concejal la honrosa condición de ciudadano. El nuevo Decreto le exige, además, la de tener conocimientos en el manejo de computadores para poder adelantar deliberaciones sobre los asuntos públicos mediante “internet” o “vía chat”.

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

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

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

Pues bien el Decreto Legislativo 2255 de 2002, sin motivación alguna, asume que esa legislación no ha de aplicarse y opta por suspender las disposiciones legales mencionadas, con el agravante de que la Ley 418 de 1997 que ya había sido prorrogada por la Ley 548 de 1999, lo fue nuevamente mediante la Ley 782 de 23 de diciembre de 2002, todo lo cual

significa que el Ejecutivo decidió, por sí y ante sí, y de manera contraria a la Carta Política que las normas especiales para conservar el orden público y permitir las deliberaciones de las corporaciones públicas en casos de excepción fuera de su sede, resultaban incompatibles con la legislación ordinaria, lo que no es cierto.

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

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

8ª. Siendo clara la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 2255 de 2002, así ha debido

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

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

JAIME ARAUJO RENTERIA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Adición al Salvamento de voto a la Sentencia C-008/03

Referencia: expediente R.E.- 125

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

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

Este decreto extraordinario al no permitir que el pueblo conozca como se deciden sus

asuntos y controlar a quienes los deciden viola todas las normas de democracia que existen en nuestra Constitución, comenzando con el preámbulo de ella, por sus artículos 1º, 3º, 40, etc. etc.

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

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

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

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

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

3 De conformidad con el interviniente, las siguientes son las normas objeto de suspensión, a saber: "los artículos 78 del Decreto 1333 de 1986, 24 de la Ley 136 de 1994 y el inciso 4° del artículo 111 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999". El

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

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

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

6 En efecto, el accionante afirma que: “…en los considerandos del Decreto 1838 de 2002, por medio del cual se decretó el impuesto para la seguridad ‘democrática’, el Gobierno argumentó la necesidad de ‘proveer en forma inmediata de recursos a las Fuerzas Militares, de Policía y a las demás entidades del Estado que deben intervenir en conjurar los actos que han perturbado el orden público e impedir que se extiendan sus efectos”. En el sentido de proteger a los mandatarios locales amenazados, el Decreto 1837, que declaró el estado de

conmoción interior hizo referencia a que era ‘ineludible tomar medidas inmediatas para prevenir (…) la amenaza a que está sometida nuestra democracia por los actos de coacción de que vienen siendo víctimas los mandatarios locales y nacionales y sus familias en todo el país”.

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

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

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

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

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

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

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

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

15 C-179 de 1994.

16 C-033 de 1993.

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

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

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

20 Sentencia C-184 de 1991.

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

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

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

procesales que se realizan bajo esa modalidad de mensaje de datos”.

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