C-032-93

Sentencia C-032/93

CONMOCION INTERIOR-Conexidad

La conexidad entre las normas del decreto y las causas de la conmoción interior resulta ser palmaria, pues aquellas apuntan directamente a contrarrestar los efectos de éstas, razón por la cual, desde el punto de vista considerado, no existe violación alguna de la preceptiva constitucional.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente R.E.-011

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1811 del 9 de noviembre de 1992, "Por el cual se dictan normas para hacer efectivas las órdenes que en materia de orden público imparta el Presidente de la República"

Magistrado Ponente:

Doctor JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., mediante acta de fecha ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES

La Secretaría General de la Presidencia de la República, en acatamiento a lo dispuesto por el numeral 6º del artículo 214 de la Constitución Política, envió a la Corte Constitucional el día siguiente al de su expedición copia auténtica del Decreto Legislativo número 1811 del 9 de noviembre de 1992, "Por el cual se dictan normas para hacer efectivas las órdenes que en materia de orden público imparta el Presidente de la República".

Repartido el expediente, se ordenó y practicó la fijación en lista por el término previsto en el Decreto 2067 de 1991 y se remitió al Procurador General de la Nación, quien emitió concepto el día diez (10) de diciembre de 1992.

Durante el término de fijación en lista, el ciudadano Pedro Pablo Camargo hizo uso del derecho previsto en el artículo 241 de la Carta y presentó un escrito enderezado a impugnar en su integridad la constitucionalidad de las disposiciones sometidas a revisión.

Cumplidos como están todos los trámites y requisitos indispensables para que la Corte pueda adoptar decisión de fondo, procede a ello mediante la presente providencia.

II. TEXTO

El Decreto 1811 de 1992 es del siguiente tenor literal:

DECRETO NUMERO 1811

DE NOVIEMBRE 9 DE 1992

Por el cual se dictan normas para hacer efectivas las órdenes que en materia de orden público imparta el Presidente de la República.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 1793 de 1992 y

CONSIDERANDO:

Que mediante decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992, se declaró el Estado de Conmoción Interior.

Que de acuerdo con las motivaciones del mencionado Decreto, grupos guerrilleros vienen ejerciendo presiones sobre algunos funcionarios de entidades territoriales con el fin de inducirlos a entrar en contactos directos o entendimiento con ellos, contrariando la política presidencial en materia de la conservación y restablecimiento del orden público.

Que como consecuencia de lo indicado anteriormente, se requiere dictar normas disciplinarias para asegurar el cumplimiento de las órdenes impartidas por el Presidente de la República, por parte de los Gobernadores y de los Alcaldes.

Que de conformidad con los artículos 296 y 303 de la Constitución Política y artículo 6o. y siguientes de la Ley 4a. de 1991, los Gobernadores y los Alcaldes están obligados a atender y aplicar en forma inmediata y de preferencia las órdenes que en materia de orden público imparta el Presidente de la República.

Que la situación descrita no puede ser conjurada mediante la aplicación de normas ordinarias.

DECRETA:

ARTICULO 1o. Sin perjuicio de la sanción penal a que haya lugar, los gobernadores y alcaldes que incurran en cualquiera de las faltas especiales previstas en el artículo 14 de la Ley 4a. de 1991 se harán acreedores a la suspensión en el ejercicio del cargo hasta por sesenta días calendario o a la destitución del mismo según la gravedad de la falta.

ARTICULO 2o. La suspensión o destitución será ordenada, a solicitud de la Procuraduría General de la Nación, por el Presidente de la República si se trata de los gobernadores o alcaldes de distrito, y por los gobernadores cuando se trate de alcaldes municipales de su respectivo departamento.

ARTICULO 3o. El Presidente de la República podrá suspender provisionalmente de plano, de oficio o a solicitud de la Procuraduría General de la Nación mientras se adelanta la investigación respectiva a los Gobernadores y a los Alcaldes.

La suspensión provisional podrá ser decretada desde el momento en que se formule la queja correspondiente y hasta por el término de treinta días calendario.

Decretada la suspensión provisional el Presidente de la República encargará de las funciones correspondientes a un funcionario del Estado o a una persona particular, y en este último caso, de la misma filiación política del titular.

ARTICULO 4o. Cuando se ordene la sanción de suspensión en los términos de este Decreto, el Presidente y los Gobernadores podrán encargar de las Gobernaciones o de las Alcaldías, a una persona de la misma filiación política del titular.

ARTICULO 5o. En caso de destitución de los Gobernadores o Alcaldes, el Presidente o el

Gobernador, según el caso, convocará a nueva elección dentro de los dos (2) meses siguientes, siempre y cuando no haya transcurrido más de la mitad del período y las condiciones de orden público lo permitan. Mientras tanto el Presidente y los Gobernadores, según el caso, podrán encargar de las Gobernaciones o Alcaldías en la forma prevista en el artículo 4o. de este Decreto.

Cuando de acuerdo con el inciso anterior no deba convocarse a elecciones, se encargará por el resto del período en la forma prevista en el artículo 4o.

ARTICULO 6o. Los Gobernadores están obligados a cumplir la suspensión o la destitución que solicite el Procurador General de la Nación dentro de los dos (2) días siguientes al recibo de la solicitud. De lo contrario, el Gobernador incurrirá en causal de mala conducta que será investigada y sancionada conforme a las disposiciones de este Decreto.

Sí el gobernador no cumpliere la suspensión o destitución solicitada dentro del término previsto, el Presidente de la República procederá a decretarlas.

ARTICULO 7o. Las investigaciones por las faltas a que se refiere este Decreto, serán adelantadas por los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación que designe el Procurador, con aplicación del procedimiento señalado en la Ley 25 de 1974 y en el Decreto reglamentario 3404 de 1983. Los términos previstos en dichas disposiciones se reducirán a la mitad.

ARTICULO 8o. El presente Decreto se aplicará sin perjuicio de las facultades otorgadas al Procurador General de la Nación por el artículo 278, numeral 1o, de la Constitución Política, las cuales ejerce con sujeción al procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo.

ARTICULO 9o. Contra los actos que ordenen las suspensión provisional, la suspensión o la destitución de un gobernador o de un alcalde, procederá el recurso de reposición en el efecto devolutivo.

ARTICULO 10o. Este Decreto rige a partir de la fecha de su promulgación, suspende las disposiciones que le sean contrarias y su vigencia se extenderá por el tiempo de la conmoción interior, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional la prorrogue según lo previsto

en el inciso 3o. del artículo 213 de la Constitución Política.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá. D.C., a los 9 de noviembre de 1992.

SIGUEN FIRMAS.

III. IMPUGNACION

El escrito de impugnación del ciudadano Pedro Pablo Camargo dice en su consideración principal:

"El Gobierno Nacional no puede, sin transgredir el Art. 213 de la C.N., establecer por decretos legislativos causales de suspensión y destitución de los Gobernadores y Alcaldes de elección popular.

El Art. 304 de la C.N. establece que, 'el Presidente de la República, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderá o destituirá a los gobernadores'. Las causales están determinadas por la Ley 4a. de 1991.

El Art. 314 de la C.N. prevé que 'el Presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes'. La Ley 4a. de 1991 prevé esas causales. El Art. 315, numeral 2º, le confiere atribuciones al alcalde para 'conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador'. La ley de responsabilidad no puede ser un decreto legislativo de estado de excepción".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare exequible el Decreto Legislativo 1811 de 1992 teniendo en cuenta las siguientes razones:

– Cumple en su totalidad los requisitos de forma exigidos por el artículo 213 de la Constitución Política.

– Existe conexidad entre las medidas que se adoptan mediante el decreto en revisión y las

causas de la perturbación invocadas al declarar el Estado de Conmoción Interior (Decreto Legislativo 1793 de 1992).

Destaca el Ministerio Público que precisamente una de las circunstancias fácticas aludidas al declarar el Estado de Conmoción es la consistente en el incremento de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada, así como en otras acciones tendientes a obtener de los funcionarios públicos concesiones y beneficios de diversa índole y presiones sobre algunos de ellos en las entidades territoriales "con el fin de inducirlos a entrar en contactos directos o entendimientos con ellos, contrariando la política presidencial en materia de la conservación y restablecimiento del orden público".

Indica la Procuraduría que el decreto objeto de examen contiene disposiciones tendientes a asegurar el cumplimiento por parte de gobernadores y alcaldes de las órdenes impartidas por el Presidente de la República, teniendo en cuenta lo preceptuado en los artículos 296 y 303 de la Constitución Política y el 6º y siguientes de la Ley 4a. de 1991.

Desde el punto de vista material, entiende la vista fiscal que la función consagrada en el artículo 189, numeral 4º, de la Constitución -conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado- corresponde a una atribución del Presidente de la República, constitucionalizada de manera tal que pueda ser desarrollada bajo unidad de acción y de criterio, sin perjuicio de las competencias propias de la autonomía regional y local.

Cita al efecto el artículo 296 de la Carta y expresa que con la entrada en vigor de los nuevos preceptos constitucionales y la elección popular de gobernadores, se buscó unidad en la gestión gubernamental en materia de orden público, otorgando a las órdenes y demás actos del Jefe de Gobierno relativas a dicho aspecto las prerrogativas de preferencia y aplicación inmediata frente a las decisiones de los gobernadores y alcaldes.

Dice el concepto en algunos de sus apartes:

"Las disposiciones citadas junto con las preceptivas del artículo 303, en lo atinente a que el Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, nos enseñan una estructura jerárquica donde los jefes de las administraciones seccionales y locales están bajo la suprema dirección del Presidente de la República, quien

podrá, en ejercicio de la misma, dictarles órdenes e instrucciones estando aquellos obligados a acatarlas.

(…)

En este contexto, el Decreto Legislativo 1811 bajo examen, no hace otra cosa, con referencia en la Ley 4a. de 1991, que prescribir las medidas para contrarrestar la ingerencia (sic) de los grupos alzados en armas sobre los jefes de las entidades territoriales, que de efectivizarse desarticularían la política presidencial en materia de conservación y restablecimiento de orden público, que como ya se vió está en cabeza del Jefe de Gobierno.

(…)

La normatividad en estudio, para el desarrollo del régimen que prescribe, reitera en el organismo de control encargado por la Carta de la vigilancia superior y el poder disciplinario preferente, el conocimiento, adelantamiento y solicitud de la respectiva sanción sin perjuicio de utilizar las facultades que le son inherentes (artículo 278-1), con referencia a los procedimientos que le son propios (Ley 25 de 1974 y Decreto 3404 de 1983) pero en términos más cortos como lo exigen las circunstancias excepcionales que invocó el Ejecutivo para decretar el Estado de Conmoción Interior.

La concepción misma del régimen excepcional en materia disciplinaria que contempla Decreto Legislativo 1811, se adecúa al marco constitucional reseñado, así como a la preceptiva superior tuitiva del debido proceso en cuanto previamente señala las conductas reprochables, las sanciones y el procedimiento aplicables, lo que lleva al Procurador a observar su conformidad con la Carta, máxime cuando advierte que el mismo contempla como garantía de la continuidad del régimen institucional, la manera de proveer los cargos de los servidores que desacaten las directrices presidenciales en materia de orden público".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Corresponde a esta Corte resolver en forma definitiva acerca de la constitucionalidad de los decretos que expida el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones excepcionales previstas por el artículo 213 de la Constitución, según lo establece la propia

Carta en sus artículos 214-6 y 241-7.

Es claro que, habiendo sido dictado el Decreto 1811 de 1992 en desarrollo de facultades de esta índole, compete su conocimiento a la Corte Constitucional.

2. Aspectos formales

El decreto en revisión fue expedido por el Presidente de la República con las firmas de todos los ministros, en desarrollo del Decreto 1793 de 1992, declaratorio del Estado de Conmoción Interior, hallado exequible por esta Corte mediante sentencia número C-031 del ocho (8) de febrero de 1993 (Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Además de haberse dictado dentro de la vigencia del Estado de excepción, declarado inicialmente por un término de noventa días que principió a contarse el ocho (8) de noviembre de 1992, expresa con claridad que se limita a suspender las disposiciones que le sean contrarias y que el término de vigencia se extenderá por el tiempo de la conmoción interior sin perjuicio de su eventual prórroga a juicio del gobierno, todo lo cual se ajusta a los mandatos del artículo 213 de la Constitución Política.

No hay, pues, reparo alguno a la constitucionalidad del Decreto 1811 de 1992 por el aspecto formal.

3. Relación de las medidas adoptadas con las causas de perturbación

Las facultades del Presidente de la República durante el Estado de Conmoción Interior, como corresponde a su naturaleza excepcional, están circunscritas de manera estricta al objeto de conjurar las causas de la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos. En consecuencia, tan solo puede ejercerlas para adoptar las medidas indispensables a ese objeto.

De allí resulta que el control de constitucionalidad confiado a esta Corte debe partir de una confrontación entre el alcance de las disposiciones pertenecientes al decreto que se revisa y las causas invocadas por el Ejecutivo en el Decreto por medio del cual se declaró el Estado de excepción.

Procediendo según este criterio, halla la Corte Constitucional que la esencia del Decreto 1811

de 1992 es la consagración de normas de vigencia temporal tendientes a precaver que en efecto se acaten las instrucciones del Presidente de la República en materia de orden público en todo el territorio nacional.

En concreto se contemplan las disposiciones aplicables a los casos en que un alcalde o gobernador incurra en cualquiera de las faltas previstas por el artículo 14 de la Ley 4a. de 1991 -la cual consagra normas sobre orden público interno y policía cívica local- y se establecen los procedimientos que deberán seguirse en tales casos, la competencia para adelantar las investigaciones correspondientes, las reglas sobre cumplimiento de las sanciones que se impongan y los recursos procedentes contra los actos que las ordenen.

El artículo en mención, que entró a regir varios meses antes de la promulgación de la nueva Carta (16 de enero de 1991, Diario Oficial 39.631), contempló las faltas disciplinarias de gobernadores, intendentes, comisarios y alcaldes en materia de orden público, en los siguientes términos:

"a. No rendir oportunamente los informes de que tratan los artículos 1º y 2º de esta Ley" (anota la Corte que se trata de informes sobre la situación general de orden público en la correspondiente entidad territorial en lo concerniente a seguridad, tranquilidad y salubridad y de informes especiales cada vez que ocurran alteraciones del orden público que lo ameriten, todos los cuales deberán ser enviados por los alcaldes a los gobernadores y por éstos al Gobierno Nacional, según el caso, con indicación de las situaciones "gestadoras o fomentadoras del orden público" y de las medidas que se han tomado o deban tomarse para conjurar la situación).

"b. Desconocer, injustificadamente, las determinaciones que sobre mantenimiento o restablecimiento del orden público se adopten de conformidad con esta ley;"

"c. Utilizar indebidamente los recursos del Estado o de los particulares en actos que perturben la tranquilidad o seguridad públicas;"

"d. Dirigir, promover, instigar o participar en marchas, paros o motines ilegales que alteren el orden público;"

"e. Inducir, provocar o promover la ocupación de oficinas o edificios públicos o privados de

manera que alteren el orden público, y

“f. Por no adoptar en forma oportuna las medidas adecuadas para preservar y restablecer el orden público en su jurisdicción”.

El mismo precepto establece que la comisión de alguna de las descritas conductas será sancionada según la gravedad o modalidades, con suspensión en el ejercicio del cargo de 5 a 40 días calendario o destitución del mismo, salvo la causal establecida en el literal a), evento en el cual se aplicará la escala de sanciones establecida en la Ley 13 de 1984 y en sus normas reglamentarias.

En materia de procedimiento para aplicación de esas sanciones, el artículo 15 de la Ley 4a. de 1991 previó el administrativo establecido en la Ley 13 de 1984.

El artículo 1º del Decreto Legislativo materia de revisión hace más fuertes las sanciones administrativas aplicables a alcaldes y gobernadores por la comisión de las aludidas faltas, ya que, sin perjuicio de la sanción penal a que haya lugar, dispone la suspensión en el ejercicio del cargo hasta por sesenta días calendario o la destitución del mismo según la gravedad de la infracción.

La suspensión o destitución será ordenada, de conformidad con el artículo 2º sub examine, a solicitud de la Procuraduría General de la Nación, por el Presidente de la República si se trata de los gobernadores o alcaldes de distrito y por los gobernadores en lo referente a los alcaldes municipales de su respectivo Departamento.

Dispone el artículo 3º del Decreto en estudio que el Presidente de la República podrá suspender provisionalmente de plano, desde que se formule la queja hasta por treinta días a los gobernadores o alcaldes, de oficio o a solicitud de la Procuraduría, mientras se adelanta la investigación respectiva, y que encargará de las funciones correspondientes a un funcionario del Estado o a una persona particular, en este último caso de la misma filiación política del titular. El artículo 4º prevé el encargo para el evento en que se ordene aplicar la suspensión como sanción en los términos del decreto.

En la hipótesis de destitución, el artículo 5º faculta al Presidente o Gobernador, según el caso, para convocar a una nueva elección dentro de los dos (2) meses siguientes siempre

que no haya transcurrido más de la mitad del período y las condiciones de orden público lo permitan.

Dice el artículo 6º que los gobernadores están obligados a cumplir la suspensión o destitución que solicite el Procurador General de la Nación dentro de los dos (2) días siguientes al recibo de la solicitud y que si el gobernador no lo hiciere, procederá a decretarlas el Presidente de la República.

Las investigaciones necesarias para establecer la comisión de las faltas mencionadas se confían a funcionarios de la Procuraduría General y las adelantarán según el procedimiento señalado en la Ley 25 de 1974 y en el Decreto Reglamentario 3404 de 1983, reduciendo los términos allí previstos a la tercera parte (artículo 7º).

El artículo 8º señala que el Decreto se aplicará sin perjuicio de las facultades otorgadas al Procurador General de la Nación por el artículo 278, numeral 1º, de la Constitución Política.

Ahora bien, entre las razones invocadas por el Presidente de la República en el Decreto declaratorio del Estado de Conmoción Interior se encuentra la siguiente:

"Que los grupos guerrilleros vienen ejerciendo presiones sobre algunos funcionarios de entidades territoriales con el fin de inducirlos a entrar en contactos directos o entendimientos con ellos, contrariando la política presidencial en materia de la conservación y restablecimiento del orden público." (Ver considerando sexto).

Para la Corte Constitucional es claro que la sola circunstancia enunciada, la cual en sí misma reviste gravedad en cuanto pone en serio peligro la preservación de la autoridad del Estado, implica la necesidad de adoptar medidas de urgente aplicación con el objeto de impedir que las presiones puestas de presente por el Ejecutivo se cristalicen, llevando a la ruptura de la unidad de criterio que se hace indispensable tratándose de la conducción del orden público en todo el territorio nacional, tarea que ha sido confiada por la Carta al Presidente de la República.

Siendo ello así, es evidente que las disposiciones contenidas en el Decreto 1811 de 1992 están específicamente orientadas a la determinación de las consecuencias jurídicas que acarrearía en época de tan grave perturbación del orden público como la que se afronta, el

que un gobernador o alcalde claudicara ante las diversas formas de coacción de los grupos al margen de la ley para entrar en diálogo o contactos ajenos a la política sobre orden público, cuya definición está reservada de manera exclusiva al Presidente de la República, o si incurriera en cualquiera otra de las faltas contempladas en el artículo 24 de la Ley 4a. de 1991, tal como se desprende de la motivación ya mencionada.

Repárese, además, en que el mismo Decreto se apoya -según sus considerandos- en la especial urgencia de dictar normas disciplinarias para asegurar el cumplimiento de las órdenes presidenciales en los departamentos y municipios y en que, habida cuenta de la naturaleza legal de las normas en vigor, la situación descrita no podrá ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias.

Así las cosas, la conexidad entre las normas del decreto y las causas de la conmoción interior resulta ser palmaria, pues aquellas apuntan directamente a contrarrestar los efectos de éstas, razón por la cual, desde el punto de vista considerado, no existe violación alguna de la preceptiva constitucional.

4. La función presidencial de conservar el orden público

Como se ha dicho, la función de guardar el orden público en el territorio corresponde al Presidente de la República de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 189 de la Constitución.

Ello significa que al respecto el Constituyente ha querido estatuir la unidad de mando, es decir, ha radicado en cabeza de quien ejerce simultáneamente la jefatura del Estado y de Gobierno y la suprema autoridad administrativa, la delicada responsabilidad de velar por la preservación de las condiciones mínimas de estabilidad y paz que se requieren para que la sociedad y el Estado puedan desenvolverse sin sobresalto en los demás frentes de actividad.

Es Colombia un Estado unitario y aunque la norma constitucional reconoce autonomía a sus entidades territoriales (artículo 1º C.N.), ésta no llega hasta permitirles que fijen con independencia la política de orden público, la cual es concebida y diseñada para todo el territorio nacional, lo cual explica por qué, al tenor del artículo 303 de la Carta, “el Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden

público" mientras que el 315, numeral 2, encomienda al alcalde la atribución de "conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador" (Subraya la Corte).

Por si fuera poco, de manera expresa, en lo relativo al orden público, el artículo 296 de la Constitución dispone:

"Artículo 296.- Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

Como puede observarse, en nada se ven disminuidas la unidad del sistema ni la autoridad presidencial en esta materia por la existencia de la descentralización territorial ni por la autonomía de las entidades territoriales, ni tampoco por el hecho de que gobernadores y alcaldes sean elegidos popularmente. Es correcta, entonces, la apreciación del Procurador General de la Nación sobre la existencia de una estructura jerárquica en relación con el manejo del orden público, de tal modo que los jefes de las administraciones seccionales y locales están sujetos a la suprema dirección del Presidente de la República, cuyas instrucciones están obligados a acatar.

Dentro de esa perspectiva, nada tiene de inconstitucional y, por el contrario, desarrolla los preceptos superiores la norma legal por cuyo medio se asegura el debido acatamiento a las decisiones del Jefe del Estado y de Gobierno en lo relativo a la conservación y restablecimiento del orden público.

Si ello tiene asidero jurídico y fundamento práctico en situaciones de normalidad, en las cuales debe existir una permanente acción de la autoridad para procurar una estructura institucional libre de sobresaltos y para prevenir la actividad delictiva que tienda a su desestabilización, tanto más se justifica y aún se reclama por la sociedad en épocas de turbulencia como las que dieron lugar en este caso a la declaratoria del Estado excepcional.

5. La destitución y suspensión de gobernadores y alcaldes

Expresa el impugnador que el Gobierno Nacional quebranta los artículos 213, 304 y 314 de la Constitución cuando establece mediante el decreto legislativo que se revisa causales de suspensión y destitución de los gobernadores y alcaldes.

El artículo 304 de la Carta Política establece que el Presidente de la República, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderá o destituirá a los gobernadores. El 314 señala que el Presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

El sentido de estas normas no es otro que el de evitar la discrecionalidad del Presidente y los gobernadores, según el caso, en la remoción de funcionarios que por mandato de la Constitución son elegidos popularmente. Así se estableció desde el Acto Legislativo Nº 1 de 1986 que introdujo la elección popular de los alcaldes y fue ratificado y extendido a los gobernadores en la Constitución de 1991, a fin de preservar la voluntad del pueblo limitando las posibilidades de injerencia del Ejecutivo en la permanencia de estos servidores públicos en sus cargos, sin perjuicio de la necesaria separación o suspensión de los mismos en sus funciones cuando han incurrido en la comisión de delitos, faltas disciplinarias, violación al régimen de inhabilidades o incompatibilidades, o si se configuran otros motivos que lo ameriten. Al dejar en manos del legislador la previsión general y abstracta de las razones que pueden dar lugar a esas determinaciones y los requisitos y procedimientos que deben seguirse al adoptarlas, la Constitución ha desarrollado uno de los principios que sustentan el sistema de elección popular sujetando a razones de carácter jurídico la estabilidad de los funcionarios elegidos para determinado período, con lo cual sustrajo la operatividad del sistema a las interferencias e intrigas de índole política o personal.

Las normas constitucionales transcritas no exigen en modo alguno que los casos de destitución o suspensión de gobernadores y alcaldes estén consagrados necesariamente en leyes en sentido formal, es decir expedidas por el Congreso de la República. Bien pueden hallarse plasmadas en normas dotadas de fuerza de ley como por ejemplo las que se expidan por medio de decretos legislativos dictados -como en el presente caso- en ejercicio de las atribuciones excepcionales conferidas al Presidente por el artículo 213 de la Carta, a condición de que se cumplan las prescripciones específicas de dichas disposiciones en cuanto a la relación de las medidas con la crisis de orden público respecto de la cual se dictan. La ley que exigen los cánones constitucionales en mención será en tales ocasiones el decreto

legislativo puesto en vigencia por el Ejecutivo investido de poderes excepcionales y ello se justifica por las extraordinarias circunstancias propias del Estado de excepción.

Ninguna razón existe en la letra ni en el espíritu de la Constitución Política para pensar que este campo de la legislación pueda entenderse vedado al Presidente cuando afronta situaciones de grave perturbación del orden público. Las atribuciones del gobierno en tales circunstancias deben ser las estrictamente indispensables pero también las suficientes para sortear la crisis y restablecer la normalidad; una interpretación que condujera a la introducción de límites no estipulados en la Constitución ni derivados de la naturaleza del Estado de Conmoción Interior haría de éste una institución ineficaz y, por lo tanto, inoficiosa.

En ese orden de ideas, es constitucional el artículo 1º del decreto examinado que consagra la suspensión en el ejercicio del cargo de gobernador o alcalde hasta por sesenta días o la destitución del mismo según la gravedad de la falta cuando incurran en cualquiera de las conductas previstas en el artículo 14 de la Ley 4a. de 1991.

Así mismo se aviene a la normatividad constitucional el artículo 2º, que señala las normas de competencia para imponer tales sanciones, pues ella se limita a reiterar lo estatuido por los artículos 304 y 314 de la Carta.

La suspensión provisional de los gobernadores o alcaldes mientras se adelanta la investigación, que puede ser decretada en ambos casos por el Presidente de la República de oficio o a solicitud de la Procuraduría General, no tiene el carácter de sanción sino que corresponde a una medida preventiva tendiente a controlar la situación de orden público que pueda haberse suscitado en el respectivo departamento o municipio por la posible acción u omisión del funcionario correspondiente. Esta facultad de suspensión provisional, que únicamente tendrá operancia en tanto sigue su curso la investigación y por un término máximo de treinta días calendario, no desconoce la normativa constitucional pues tiene el mismo fundamento de prevalencia del interés público que sirve de soporte a instituciones tales como la detención preventiva (artículo 28) y la suspensión del empleo en el caso de los altos funcionarios del Estado respecto de los cuales el Senado de la República admita públicamente una acusación (artículo 175, numeral 1), pero debe anotar la Corte que, para ajustarse a los requerimientos del debido proceso (artículo 29 de la Constitución), ella debe

partir de elementos de juicio objetivos y de la definición previa por la ley (específicamente este decreto y la Ley 4a. de 1991) de la conducta que se endilga al funcionario suspendido, razón por la cual, aunque la norma en revisión no lo exige, se deriva de los preceptos constitucionales (artículos 6º, 29 y 214, numeral 5º C.N.) que la determinación ha de ser debidamente motivada y fundamentada, para preservar los derechos del inculpado y a fin de establecer eventuales responsabilidades del Presidente de la República si incurriere en cualquier abuso al adoptarla.

Téngase presente también la consideración relativa al tránsito constitucional en lo atinente a la elección de gobernadores y al nacimiento de nuevos departamentos, lo que lleva a inevitables repercusiones políticas de cualquier decisión en las materias aludidas, razones que hacen imperativa una cuidadosa definición de las circunstancias que rodeen cada caso concreto e indispensable la razonable e imparcial valoración de las faltas con miras a establecer que en verdad ellas incidan o hayan incidido negativamente en el orden público de la localidad o región.

El inciso 3º del artículo 3º y los artículos 4º y 5º del Decreto 1811 están destinados a prever la forma como habrán de ser reemplazados los funcionarios suspendidos o destituidos, lo cual constituye aplicación de los artículos 303 y 314 de la Constitución en armonía con el 213 Ibídem que faculta al Presidente durante el Estado de Conmoción Interior para suspender las disposiciones legales que sean incompatibles con éste. En el tema que nos ocupa han venido rigiendo normas similares contenidas en los artículos 19 y 20 de la Ley 78 de 1986, este último modificado por el 8º de la Ley 49 de 1987, para los alcaldes. La norma transitoria consagrada en el artículo 5º del decreto legislativo supedita la realización de la nueva elección, en su caso, a que lo permitan las condiciones de orden público, lo cual es lógico tratándose precisamente de procesos excepcionales para cuyo desarrollo necesariamente ha de tomarse en cuenta ese factor.

En efecto, los artículos 2º, 3º, y 6º aluden a solicitudes de destitución o suspensión elevadas por el Ministerio Público a las autoridades competentes, previa investigación de su parte (artículos 7º y 8º), en cumplimiento de la función que le atañe, consistente en la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive en empleos de elección popular y en el ejercicio del poder disciplinario. Claro está, habiendo estatuido la propia Constitución en forma expresa a quiénes corresponde aplicar las sanciones de

destitución y suspensión en los cargos de gobernadores y alcaldes (artículos 303 y 315), es obvio que las atribuciones de la Procuraduría no pueden llegar sino hasta la solicitud de que se impongan sobre la base de las diligencias investigativas que, con arreglo a las normas del debido proceso, haya culminado.

El artículo 9º consagra el medio de impugnación que cabe por la vía gubernativa contra las decisiones de suspensión provisional, suspensión o destitución de gobernadores y alcaldes -el recurso de reposición-, cuya exequibilidad no puede controvertirse pues corresponde al más elemental instrumento para la defensa del sancionado, de conformidad con los mandatos constitucionales.

Ya se ha dicho que el artículo 10º, mediante el cual se resalta la vigencia temporal de las normas integrantes del Decreto y su posibilidad de prórroga, se ajusta a las previsiones de la Carta Fundamental.

Debe advertirse que algunos de los artículos revisados plasman en términos muy similares disposiciones ya establecidas en la legislación vigente por cuanto atañe a la destitución y suspensión de gobernadores y alcaldes, su reemplazo temporal y la eventual convocatoria a nueva elección.

Tal circunstancia, sin embargo, en nada desvirtúa la correcta utilización del Estado de Conmoción interior para poner dichas normas en vigencia puesto que, si bien las medidas excepcionales autorizadas por el artículo 213 de la Carta deben corresponder a situaciones no susceptibles de ser conjuradas mediante el uso de atribuciones ordinarias, era menester la explícita consagración de aquellas a fin de dar un tratamiento de conjunto, coherente y ordenado a los motivos actuales de perturbación del orden público y estatuír con claridad todo el régimen de excepción aplicable a las conductas aludidas por el Decreto.

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena y oído el Procurador General de la Nación, actuando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

R E S U E L V E:

Declarar CONSTITUCIONAL el Decreto 1811 de 1992 (noviembre 9), “Por el cual se dictan normas para hacer efectivas las órdenes que en materia de orden público imparta el Presidente de la República”.

Cópiese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado

Con salvamento de Voto

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Con aclaración de Voto

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-032/93

Ref.: Expediente RE-011

Revisión del Decreto No. 1811 de 1992

El Magistrado Alejandro Martínez Caballero aclara el voto en el proceso de la referencia, ya que si bien comparte la decisión de fondo de la Sala Plena de la Corte Constitucional en el sentido de declarar exequible el Decreto 1811 de 1992, desea realizar algunas breves consideraciones generales con el fin de aclarar la parte motiva de la sentencia.

En los considerandos del Decreto objeto de revisión se dice "grupos guerrilleros vienen ejerciendo presiones sobre algunos funcionarios de entidades territoriales con el fin de inducirlos a entrar en contactos directos o entendimiento con ellos...".

Este considerando no es otra cosa que los denominados "diálogos regionales".

Al respecto el suscrito comparte obviamente la parte motiva del fallo de mayoría, en el sentido de que, como lo afirma la Constitución, los gobernadores y alcaldes, a pesar del origen popular de su elección, son agentes del Presidente de la República en materia de orden público, exclusivamente, de suerte que deben acoger sus directivas.

No obstante lo anterior, el suscrito desea reiterar lo que ya había sostenido en su aclaración de voto al Decreto 1793 de 1992, el cual declaró la conmoción interior que permitió expedir el presente decreto ahora revisado, a saber:

... Como medio civilizado para superar sus diferencias, el hombre ha recurrido a un consenso esencial de la sociedad civil, fruto de la necesidad de una acción comunicativa entre los diversos factores de la sociedad, para alcanzar la intersubjetividad que permite la conciliación de intereses diferentes: la comprensión mutua. Tal consenso parte de los siguientes supuestos: primero, todas las ideas son reflejo de intereses expresos o implícitos, lo cual es obviamente legítimo. Segundo, las diferentes teorías sobre la forma de

organización de la sociedad y del Estado son abiertas, no cerradas. Y tercero, existen límites a las conductas trazados por la conciencia moral de las personas.

Es por todo ello que el diálogo aparece como una solución razonable y civilizada para la superación de los conflictos que naturalmente surgen de la alteridad, de la otredad, esto es, del reconocimiento de la existencia y reproducción del otro, del distinto, del diferente. El hombre tiene que retomar la palabra como punto de partida para el diálogo entre los diversos sectores sociales, de suerte que se construye lo que Habermas denominaba una "comunidad ideal de diálogo".

8. En este orden de ideas, si bien todas las acciones de violencia deben ser rechazadas -principalmente la guerra desatada por la guerrilla y el narcotráfico, las cuales justamente provocaron la declaratoria de conmoción interior que ahora nos ocupa-, es también lo cierto que todas las acciones de paz deben ser apoyadas. La violencia, viniere de donde viniere, debe ser rechazada.

9. Tal constatación debe ser advertida por todos pero muy principalmente por el Presidente de la República, quien simboliza la unidad nacional, de conformidad con el artículo 188 de la Constitución, la cual es una consecuencia de la convivencia pacífica.

Fecha ut supra.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-032/93

ORDEN PUBLICO-Conservación/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Funciones (Salvamento de voto)

La misión de conservación del orden público no es exclusiva del Presidente de la República. Si bien el numeral 4 del artículo 189 le asigna esa función, no debe olvidarse que igualmente los arts. 303 y 315 de la Carta le reconocen a los Gobernadores y Alcaldes una participación no despreciable en el logro de la misma tarea. No debe olvidarse que las Asambleas Departamentales están constitucionalmente facultadas para dictar nosmas de policía en todo

lo que no sea materia de disposición legal (C:N. Art. 300-8). Si bien es cierto que el Gobernador es agente del Presidente para el mantenimiento del orden público, ello no excluye en manera alguna que tenga una órbita propia en su manejo, sobre todo cuando el Presidente no está en trance de ejercer la suya. Es claro también, de otra parte, que los alcaldes tienen la función de conservar el orden público (C.N. 315). Cosa muy distinta es que para hacerlo tengan que actuar conforme a la ley y a las instrucciones del Gobernador y del Presidente. Si éstas no existen, o no se refieren a materias específicas, el Alcalde conserva su propia iniciativa en aquellas materias que no sean objeto de instrucciones precisas.

Ref.: Expediente R.E. 011

Orden público, descentralización y autonomía: reviven los “Ukases”?

Es bien sabido que en el derecho público contemporáneo se ha hecho camino una noción material, objetiva, del orden público que se traduce en la existencia de circunstancias propicias para la convivencia ordinaria, pacífica y equilibrada.

Cuando un Estado de Conmoción interior se declara con observancia estricta de los requisitos constitucionales establecidos en el artículo 213 de la Carta, su razón de ser fundamental es el restablecimiento de la normalidad del orden público mediante el uso de atribuciones especiales. Es comprensible entonces que las relaciones entre el Estado central y las entidades territoriales se supediten en buena medida a las posibilidades de hacer frente a la turbación del orden comoquiera que están en juego no sólo la convivencia social pacífica, sino la existencia misma de las instituciones.

En estas circunstancias, el ámbito de la autonomía de las autoridades territoriales bien puede verse limitado por las necesidades técnicas y operativas del restablecimiento del orden público. Lo cual no impide, desde luego, que la autonomía se mantenga en forma compatible con las medidas razonables y necesarias para su restablecimiento. Tales medidas deben ser tomadas, en principio, desde una perspectiva general por el Presidente de la República, en desarrollo de lo dispuesto por los artículos 189-4 y 296 de la Carta los cuales dan prevalencia a un manejo centralizado del orden público que traduce claramente la condición de república unitaria que tiene Colombia.

Con todo, no es posible llevar las cosas hasta el extremo que lo hace la sentencia de la cual

disiento, la cual en su deseo de evitar la ruptura de la unidad de criterio y del sistema en el manejo del orden público favorece claramente una visión de desconocimiento de las exigencias de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales y sus autoridades en grado cercano al arrasamiento total.

Aunque uno de los temas centrales de la providencia es por su materia y naturaleza la compatibilidad entre unidad de mando en el manejo del orden público y descentralización y autonomía de las entidades territoriales, sorprende al lector desprevenido que no se haya estimado necesario profundizar tan delicado e inevitable asunto comoquiera que de él depende en alto grado ni más ni menos que la suerte futura de las relaciones y forma de organización territorial que los colombianos decidimos darnos a partir del 7 de julio de 1991.

Luego de dedicar escasos tres renglones a definir el orden público, la sentencia estima que la política general de su manejo debe obedecer a una visión global rígidamente unitaria y para todo el territorio, en la cual no parece quedar espacio alguno para la actividad regional, así en la práctica ésta haya podido tener una mayor y comprobada eficacia en el logro y mantenimiento efectivo de la paz. Queda, por tanto, la inquietante impresión de que la Corte favorece más el imperio de una visión rígidamente nacional del orden público que la paz misma.

Así las cosas, la sentencia fue una oportunidad lastimosamente perdida para establecer criterios claros de manejo del orden público frente a las nuevas realidades políticas creadas en virtud de la creciente profundización del actual proceso de descentralización. Su dictum supremo se redujo entonces a reafirmar una unidad de mando en el manejo del orden público radicada en cabeza de quien ejerce simultáneamente la jefatura del Estado y de Gobierno, dentro de una rígida estructura jerárquica a la cual están sometidos tajantemente los jefes de las administraciones seccionales y locales.

Por tanto, no es infundado afirmar que con visiones de esta naturaleza se comienza a cavar la tumba del proceso de descentralización y autonomía que el Constituyente de 1991 quiso estimular respondiendo a las expectativas de la sociedad civil. En efecto, basta tan solo que el Ejecutivo considere que una materia es de orden público -cualquiera que ello signifique- para que respecto de ella la vigencia de la descentralización y la autonomía se reduzca a su mínima expresión.

Cuando es lo cierto, en verdad, que la misión de conservación del orden público no es exclusiva del Presidente de la República. Si bien el numeral 4 del artículo 189 le asigna esa función, no debe olvidarse que igualmente los arts. 303 y 315 de la Carta le reconocen a los Gobernadores y Alcaldes una participación no despreciable en el logro de la misma tarea.

Además, no debe olvidarse que las Asambleas Departamentales están constitucionalmente facultadas para dictar normas de policía en todo lo que no sea materia de disposición legal (C:N. Art. 300-8).

Si bien es cierto que el Gobernador es agente del Presidente para el mantenimiento del orden público, ello no excluye en manera alguna que tenga una órbita propia en su manejo, sobre todo cuando el Presidente no está en trance de ejercer la suya.

Es claro también, de otra parte, que los alcaldes tienen la función de conservar el orden público (C.N. 315). Cosa muy distinta es que para hacerlo tengan que actuar conforme a la ley y a las instrucciones del Gobernador y del Presidente. Si éstas no existen, o no se refieren a materias específicas, el Alcalde conserva su propia iniciativa en aquellas materias que no sean objeto de instrucciones precisas.

Ciertamente una noción brumosa y elástica del orden público con sus inmediatas consecuencias en la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales que se desprende la sentencia C-032 hace pensar que no está lejano, como pudiera creerse, el retorno simulado o abierto de los “ukases”.

Fecha ut supra.

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado