

Sentencia C-058/93

SERVIDOR PUBLICO-Protección

Al dejar en manos del Gobierno nacional la determinación de las entidades cuyos funcionarios y exfuncionarios podrán recibir protección especial, el art. 11 del Decreto 1873 se desvincula de los motivos que inspiraron al Ejecutivo para declarar el Estado de Conmoción Interior y, por tanto, se infringe el precepto constitucional precitado. La Corte encuentra irrazonable la extensión de la seguridad especial a categorías no determinadas ni determinables, pues no guarda coherencia con el propósito del decreto ni con la declaratoria.

RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO-Culpa grave

Será declarada en esta sentencia la inconstitucionalidad de la expresión “cuando existiere culpa grave”, por la calificación menos gravosa que hace de la actuación del Estado, exonerándolo injustamente de muchas situaciones en las que puede nacer su responsabilidad. Las vidas de los funcionarios de la rama judicial y del Ministerio Público se encuentran en peligro incluso bajo la protección del Estado. Hablar de responsabilidad de la Nación en casos de culpa grave es incongruente con la situación de hecho que generó la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, que inspiró el decreto y que se puede sintetizar en la necesidad de contrarrestar la actividad intimidatoria de las organizaciones del narcotráfico y la guerrilla que en el pasado y hoy mismo se han ensañado sobre jueces, fiscales y funcionarios del Ministerio de Justicia, fallando muy pocas veces en sus propósitos. Hay en la inclusión de esta frase o fragmento no solo un desconocimiento del art. 90 de la C.P. que no hace tal diferenciación, sino del art. 214-1 del mismo Estatuto que exige la relación directa con las causas que motivan la declaratoria.

REF: R.E. – 0016

Revisión constitucional del Decreto 1873 de 1992 “Por el cual se dictan medidas para la seguridad y protección de los Servidores Públicos de la Rama Judicial, del Ministerio Público y se expiden otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., febrero 22 de 1993

Aprobado por Acta N° 13

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión constitucional del Decreto Legislativo 1873 “Por el cual se dictan medidas para la seguridad y protección de los Servidores Públicos de la Rama Judicial, del Ministerio Público y se expiden otras disposiciones”

I. TEXTO DEL DECRETO REVISADO

DECRETO NUMERO 1873 DE 1992

(NOVIEMBRE 20)

Por el cual se dictan medidas para la seguridad y protección de

los Servidores Públicos de la Rama Judicial, del

Ministerio Público y se expiden otras disposiciones”

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

C O N S I D E R A N D O :

Que mediante Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992 el Gobierno Nacional, declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, fundado entre otras, en las siguientes consideraciones:

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

“Que además de las acciones armadas contra la fuerza pública, los grupos guerrilleros han intensificado sus estrategias de atentar contra la población civil y contra la infraestructura de producción de servicios, con el fin de minar la solidaridad ciudadana con las autoridades, debilitar la organización económica del país y obtener de funcionarios públicos o de particulares, concesiones y beneficios de diversa índole (...)”.

Que en ocasión reciente se produjo el homicidio de una funcionaria judicial y se continúan registrando amenazas contra miembros de la rama jurisdiccional, por lo cual se impone adoptar a la mayor brevedad medidas que garanticen su integridad personal y les permitan desarrollar con independencia y seguridad su altísima función”.

Que, en consecuencia, y a fin de establecer las circunstancias necesarias para que se administre una pronta y cumplida justicia, es imprescindible tomar medidas extraordinarias para rodear a los funcionarios y exfuncionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público de todas las seguridades necesarias para el normal ejercicio de sus funciones.

Que en uso de las facultades establecidas en el artículo 121 de la Constitución Política de 1986 (sic), por Decreto 1855 de 1986, el cual fue adoptado como legislación permanente por el Decreto 2273 de 1991, se creó el Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional”, como establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia.

Que a fin de que el “Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional” pueda atender a cabalidad la tarea de contribuir a la protección y seguridad de los funcionarios señalados, es indispensable introducir algunas reformas.

Que para los fines señalados en este decreto es necesario crear un sistema de seguridad y protección y un cuerpo especializado en la fuerza pública.

DECRETA :

Dicho sistema podrá cobijar excepcionalmente, a juicio del Consejo Directivo del Fondo de Seguridad, a los funcionarios y exfuncionarios del Ministerio de Justicia que así lo requieran.

Artículo 2º El Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional, que en adelante se denominará “Fondo de Seguridad de la Rama Judicial y del Ministerio Público”, contribuirá a la protección y asistencia adecuada de los funcionarios y exfuncionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público.

Artículo 3º La seguridad personal de los funcionarios y exfuncionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público, así como la protección de los inmuebles destinados al funcionamiento de dichas entidades, se garantizará mediante planes y programas adoptados y ejecutados en razón de las necesidades y los niveles de riesgo de acuerdo con lo que determine el Consejo Directivo del Fondo.

Artículo 4º El Consejo Directivo del Fondo adoptará un programa especial de protección a funcionarios o exfuncionarios que se encuentren en riesgo evidente de sufrir agresión, o sus vidas corran peligro en razón de las funciones que desempeñen o hayan desempeñado.

Dicho programa se regirá por los siguientes principios:

- a) Podrá comprender la protección, asistencia social y sostenimiento adecuados, según las circunstancias y la valoración del Consejo;
- b) El programa podrá extenderse al cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de los funcionarios o exfuncionarios mencionados;

- c) Los documentos del Fondo y las acciones que se lleven a cabo por parte del mismo en razón del sistema de seguridad que aquí se establece tendrán carácter reservado;
- d) Cuando las circunstancias así lo justifiquen, el programa podrá comprender el cambio de domicilio al interior del país o el traslado al exterior, incluidos los costos de transporte y subsistencia, por el tiempo y las condiciones que señale el Consejo;
- e) De requerirse el cambio de identidad, se aplicará en lo pertinente lo dispuesto en el decreto 1834 de 1992.

Artículo 5º La admisión de beneficiarios a los planes y programas de seguridad, protección y asistencia, será decidida discrecionalmente por el Consejo Directivo del Fondo, luego de la evaluación de los diferentes niveles de riesgo.

Artículo 6º El Consejo Directivo establecerá las condiciones y obligaciones a que deben someterse los beneficiarios de los planes y programas de seguridad, protección y asistencia.

Las condiciones de seguridad, protección y asistencia podrán suspenderse o terminarse, según la evaluación discrecional que de las circunstancias de riesgo establezca el Consejo. Así mismo, las garantías y medidas de seguridad podrán suspenderse o terminarse para aquellos beneficiarios que violen las condiciones y obligaciones establecidas por el Consejo.

Artículo 7º La adquisición y asignación de los bienes necesarios para los planes y programas de seguridad se harán en razón de la evaluación de los niveles de riesgo que decida el Consejo Directivo del Fondo.

Artículo 8º Para que el Fondo cumpla los objetivos del sistema de seguridad, su organización y funcionamiento se sujetará a las siguientes reglas:

- a) El Fondo será dirigido y administrado por un Consejo Directivo y por un Director;
- b) El Consejo Directivo estará conformado por:
 - El Ministro de Justicia, o el Viceministro, quien lo presidirá;
 - El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura o el Vicepresidente;

- El Fiscal General de la Nación o el Vicefiscal;
- El Procurador General de la Nación o el Viceprocurador;
- El Director del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, o el Subdirector;
- El Director General de la Policía Nacional, o el Subdirector, y
- El Consejero Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional.

El Consejo adoptará los procedimientos y reglamentos de seguridad, protección y asistencia.

c) El Director del Fondo será un funcionario de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

El Director podrá tomar las determinaciones urgentes y necesarias para conjurar riesgos que sobrevengan cuando quiera que el Consejo no pueda adoptar oportunamente las determinaciones del caso.

d) Un Comité Técnico integrado por profesionales con conocimientos en materia de seguridad tramitará las solicitudes y formulará las recomendaciones respectivas al Consejo Directivo.

Artículo 9º Al presupuesto del Fondo se asignarán del presupuesto nacional los recursos necesarios para atender los gastos que demande el programa de que trata este decreto.

Además, ingresarán al Fondo los bienes, dineros, utilidades y demás valores que le sean asignados por el Consejo Nacional de Estupefacientes, así como los productos y utilidades que se deriven de las operaciones que realice.

Parágrafo. Las entidades con asiento en el Consejo Directivo podrán realizar convenios con el Fondo a fin de ejecutar programas relativos al cumplimiento de los objetivos del sistema de seguridad que por este decreto se establecen.

Artículo 10º El Ministerio de Justicia y el Fondo coordinarán con los demás organismos de seguridad del Estado, proyectos adicionales y complementarios para la seguridad de las personas a que hace referencia este decreto.

Artículo 11º La Policía Nacional organizará un cuerpo especializado para la protección de los funcionarios y exfuncionarios de la Rama Judicial, del Ministerio Público y de los demás organismos que determine el Gobierno Nacional, contra los riesgos a que se vean expuestos por razón de las acciones de la delincuencia organizada y de los grupos guerrilleros.

Parágrafo. El funcionamiento de dicho cuerpo especial podrá ser financiado con los recursos del Fondo de Seguridad de la Rama Judicial y del Ministerio Público, además de los asignados en el presupuesto nacional.

Artículo 12º La Nación responderá por los perjuicios que se deriven de la omisión en la ejecución de los planes y programas de seguridad, cuando existiere culpa grave.

Artículo 13º Podrán beneficiarse del programa previsto en el decreto 1834 de 1992, en las condiciones señaladas en el mismo, los testigos en las investigaciones que adelante la Procuraduría General de la Nación por hechos que se relacionen con la colaboración o tolerancia por parte de servidores públicos o exfuncionarios con grupos guerrilleros, con organizaciones delincuenciales o con personas que hayan cooperado con tales grupos u organizaciones.

Artículo 14º El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, suspende las disposiciones que le sean contrarias y su vigencia se extenderá por el tiempo de conmoción interior, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional la prorrogue, de acuerdo con lo previsto en el inciso tercero del artículo 213 de la Constitución Política o fuese adoptado como legislación permanente.

Publíquese, comuníquese y cúmplase

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a 20 de noviembre de 1992.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana. La Ministra de Relaciones Exteriores, Noemí Sanín de Rubio. El Ministro de Justicia, Andrés González Díaz. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Rudolf Hommes Rodríguez. El Ministro de Defensa Nacional, Rafael Pardo Rueda. El Ministro de Agricultura, Alfonso López Caballero. El Ministro de Desarrollo Económico, Luis Alberto Moreno Mejía. El Ministro de Minas y Energía, Guido Nule Amín. El

Ministro de Comercio Exterior, Juan Manuel Santos Calderón. El Ministro de Educación Nacional, Carlos Holmes Trujillo García. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Luis Fernando Ramírez Acuña. El Ministro de Educación Nacional, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Salud, Carlos Holmes Trujillo García. El Ministro de Comunicaciones, William Jaramillo Gómez. El Ministro de Obras Públicas y Transporte, Jorge Bendeck Olivella.

II. ANTECEDENTES

1. El día ocho (8) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992) el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros, mediante el Decreto 1793 de 1992 decretó el Estado de Conmoción Interior de que trata el artículo 213 de la Constitución Política.

2. En ejercicio de las facultades que le confiere el art. 213 CP y en desarrollo del Decreto Legislativo 1793, el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros, expidió el Decreto Legislativo 1873 de 1992 “por el cual se dictan medidas para la seguridad y protección de los Servidores Públicos de la Rama Judicial, del Ministerio Público y se expiden otras disposiciones”.

3. El veintitres (23) de noviembre de 1992, el Señor Secretario General de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación el texto del mencionado Decreto para su revisión de constitucionalidad, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 214-6 de la CP.

4. El tres (3) de diciembre de 1992 este Despacho asumió la revisión constitucional del Decreto de la referencia, y ordenó que por Secretaría General se fijara en lista el texto del decreto revisado para efectos de la intervención ciudadana y se corriera traslado al Señor Procurador General de la Nación, para lo de su cargo.

5. Según informe de Secretaría el término de fijación en lista, vencido el once (11) de diciembre de 1992, transcurrió en silencio.

6. El Decreto legislativo 1873 de 1992 introduce algunas modificaciones al Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional (D.L. 1855/89) y dispone otras medidas para asegurar la protección de funcionarios y exfuncionarios de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y, excepcionalmente, del Ministerio de Justicia.

Se establece un efectivo sistema de protección y asistencia de los beneficiarios de las

medidas. Para el efecto se crea un cuerpo especializado de vigilancia en la Policía Nacional, que se podrá financiar con recursos del Fondo, que ahora se denominará “Fondo de Seguridad de la Rama Judicial y del Ministerio Público”, el cual se nutre no sólo con las partidas que se le asignen en el presupuesto, sino también con los recursos provenientes del Consejo Nacional de Estupefacientes y del producto de operaciones que aquél realice.

El Decreto 1873 modifica la composición del órgano directivo del Fondo, en cuyo Consejo Directivo participarán el Ministerio de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General, el DAS, la Policía Nacional y la Consejería para la Defensa y la Seguridad Nacional. Adicionalmente estas entidades podrán celebrar convenios con el Fondo para ejecutar programas de seguridad.

Este cuerpo colegiado, junto con su Director, tomarán las decisiones de protección y ayuda con la colaboración de un Comité Técnico integrado por profesionales en el área de la seguridad. Las decisiones de estas autoridades se materializarán en programas, que pueden incluir la protección física, la asistencia social, el cambio de domicilio, el traslado al exterior, el cambio de identidad, la protección del lugar de trabajo y las demás medidas que sean del caso según las circunstancias y el riesgo existente. Los destinatarios de la protección que pueden ser también los familiares de los funcionarios o exfuncionarios amenazados perderán la protección en caso de no respetarse las condiciones que imponga el Consejo.

El riesgo que presentan las organizaciones criminales del narcotráfico o la guerrilla será evaluado por el Consejo y con fundamento en sus apreciaciones, se actuará en cada caso concreto.

Finalmente, el artículo 12 del Decreto dispone: “La Nación responderá por los perjuicios que se deriven de la omisión en la ejecución de los planes y programas de seguridad, cuando existiere culpa grave”.

7. El Señor Procurador General de la Nación rindió su concepto, el cual se resume a continuación:

Considera el Procurador que el Decreto Legislativo 1873 de 1992 se expidió dentro del límite temporal de la declaratoria de Conmoción Interior y existe conexidad entre las causas invocadas por el Gobierno al declarar dicho estado y las medidas tomadas en el Decreto

revisado encaminadas a conjurar la crisis.

En cuanto al examen material el Señor Procurador sostiene que “el Estado tiene la obligación de garantizar una eficiente administración de justicia con respecto a las garantías y derechos de las personas. Sin embargo, el cumplimiento de esa obligación adquiere especial relevancia en circunstancias como las reseñadas por el Ejecutivo en el Decreto Legislativo 1793 de 1992, en la medida en que acarrearán graves riesgos que pueden comprometer incluso la vida y la integridad física de los servidores públicos relacionados con la administración de justicia. En consecuencia, el Estado debe tomar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad, la protección y la asistencia a las autoridades judiciales, con el objeto de que el cumplimiento de sus funciones se desarrolle dentro de parámetros de independencia”.

A continuación, el Procurador efectúa un análisis de los motivos que llevaron al Gobierno Nacional a crear el Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional por medio del Decreto 1855 de 1989, en desarrollo de la declaratoria del Estado de Sitio prevista en el artículo 121 de la anterior codificación constitucional, decreto que fue objeto de revisión por parte de la Corte Suprema de Justicia y fuera declarado constitucional en Sentencia N° 74 del 3 de octubre de 1989.

Anota el Procurador, que el decreto bajo revisión comparado con el Decreto 1855 de 1989, amplía la cobertura del Fondo para extenderla a los funcionarios allí relacionados, “y, para tal efecto crea lo que denomina un “Sistema” que comprende ya no sólo la seguridad sino otros dos aspectos fundamentales: protección y asistencia”. En su opinión la mayor cobertura del Fondo “evidencia una respuesta estatal frente al fenómeno de criminalización de que da cuenta el Gobierno en el Decreto Legislativo 1793 de 1992, del cual percibe también una potencialidad intimidatoria frente a los servidores y colaboradores de la justicia”.

Concluye que todas las disposiciones del Decreto revisado se ajustan a la Carta, excepción hecha de la expresión “...cuando existiere culpa grave.” consignada en el artículo 12. Sostiene que la mencionada expresión limita la responsabilidad estatal en contra de lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución, norma que dispone que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. A este respecto, expresa “(...) En la medida

en que las preceptivas del art. 12 limitan, al cualificar la responsabilidad a la culpa grave, resultan restrictivas de la que compete al Estado dentro del marco constitucional que se acaba de señalar. Por ende las expresiones “...cuando existiere culpa grave” son inexequibles, como se solicitará respetuosamente a la Corte que así lo declare”.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Competencia de la Corte

1. Esta Corporación es competente para conocer de los decretos legislativos – como lo es el D.L. 1873 de 1992 – dictados en uso de las facultades de conmoción interior (art. 213 C.P.), según lo dispone el último inciso del art. 214 de la Carta Política.

Control constitucional de los requisitos formales del Decreto

2. El Decreto sub-examine se ciñe a los requisitos de forma prescritos por el art. 214-1 de la C. El Decreto aparece firmado por el Presidente y todos sus Ministros, se limita a suspender las disposiciones que le son contrarias y su vigencia se contrae a la duración del Estado de Conmoción (D.L. 1873 de 1992, art. 14).

Proporcionalidad de medios a fines

3. Cuandoquiera se utilicen medios potencialmente lesivos de derechos y garantías, sea en el ejercicio del poder de policía o bajo los estados de excepción, es procedente respetar la regla que ordena la proporcionalidad directa de los medios empleados con la amenaza o la perturbación que se quiere contrarrestar. Esta norma aparece en el art. 214-2 de la C.P. como salvaguardia contra los excesos del Ejecutivo.

4. El D.L. 1873 de 1992 incluye los elementos que permiten sostener el respeto a la indicada regla de la proporcionalidad. En primer término, los niveles de riesgo serán evaluados por el Consejo Directivo, máxima autoridad del Sistema. De manera más general, es preciso recordar que el Decreto legislativo 1873 de 1992 proclama la existencia de un sistema, esto es, un conjunto de elementos de naturaleza física, institucional, financiera y humana que se hacen interactuar para producir una respuesta a la actividad delictuosa de vastas organizaciones. Al riesgo que entraña la acción de aparatos criminales, del narcotráfico y de la guerrilla, el Estado responde igualmente con un esquema y una organización de factores.

Esta es una respuesta adecuada y legítima frente a los desafíos de la criminalidad organizada.

Comparación de los Decretos legislativos 1855 de 1989 y 1873 de 1992

5. El Decreto examinado introduce innovaciones y cambios al Decreto 1855 de 1989 que conviene analizar.

En lo referente al objetivo de los dos decretos se aprecia una ampliación del sistema de protección en el Decreto 1873 de 1992. En tanto que en el Decreto 1855 de 1989 se pretendía brindar seguridad a los funcionarios de la Rama Judicial, en el Decreto 1873 se adicionan dos nuevos cometidos: la protección y la asistencia de los beneficiados de los planes y programas que el Fondo adopte.

6. El Decreto legislativo 1855 cubría únicamente a los funcionarios de la Rama Jurisdiccional, el D.L. 1873 de 1992 incluye también a los exfuncionarios de la Rama, abarca a los funcionarios y exfuncionarios del Ministerio Público y, excepcionalmente, a los funcionarios y exfuncionarios del Ministerio de Justicia.

7. El patrimonio del Fondo que en el D.L. 1855 estaba conformado exclusivamente por partidas presupuestales, se integra adicionalmente -en el D.L. 1873- con las sumas que le transfiera el Consejo Nacional de Estupefacientes y los ingresos que obtenga como producto de sus operaciones.

8. La estructura de la dirección no cambia en lo que hace al representante, que ahora se denominará director. La composición del cuerpo colegiado que dirige el establecimiento sí sufre modificaciones. En el D.L. 1855 la denominada Junta Directiva estaba compuesta por representantes del Ministerio de Justicia, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Consejería para la Normalización, Reconciliación y Rehabilitación, y el DAS. En el D.L. 1873, el Consejo Directivo acoge en su seno a representantes del Ministerio de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el DAS, la Policía Nacional y la Consejería para la Defensa y Seguridad.

El segundo elemento nuevo radica en la creación de una fuerza policial especial que se

encargará exclusivamente de prestar asistencia para hacer efectivos los programas de protección y seguridad.

Finalmente, sobresale otro elemento en el D.L. 1873 consistente en la calificación de la responsabilidad en que pueda incurrir la Nación como consecuencia de las fallas del sistema de protección.

La cobertura de la protección y sus implicaciones

10. En tanto que el D.L. 1855 es unívoco en lo que se refiere a los beneficiarios de la protección, el Decreto legislativo 1873 de 1992 dispone la extensión de la protección, brindada originalmente a los funcionarios de la Rama Jurisdiccional, a otras categorías. La más cercana es la de los ex-funcionarios de la misma Rama. Conexa con la anterior está la de los funcionarios del Ministerio Público, que comparten con los jueces y magistrados el peligro de retaliación originado en la guerrilla y el narcotráfico. Lo mismo cabe afirmar de los exfuncionarios de esa dependencia y también de los funcionarios del Ministerio de Justicia o antiguos funcionarios del mismo, que por sus tareas se vieron enfrentados a las organizaciones criminales referidas. En cuanto a esta última categoría, es preciso recordar que el Decreto 1873 de 1992 admite la inclusión de los funcionarios y exfuncionarios de esta dependencia, como excepción. Lo anterior significa que la vocación de protección que distingue a la norma, se predica respecto de los miembros activos y antiguos funcionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público. Este es el núcleo básico de beneficiarios, al que se le añadirá, excepcionalmente el conjunto integrado por los funcionarios y exfuncionarios del Ministerio de Justicia que requieran de la cobertura de seguridad contra atentados. Pero el Sistema fue extendido aún más, comprometiendo así su fortaleza y con ella la seguridad de jueces, magistrados y funcionarios realmente amenazados.

11. El art. 11 del Decreto, al disponer la creación de un cuerpo armado especializado que hará parte de la Policía Nacional y que estará dedicado a la defensa del núcleo basilar de beneficiarios, aporta el instrumento efectivo de su defensa. Sin embargo, cuando en el parágrafo del mismo artículo 11 del Decreto 1873 de 1992 se ordena que la protección del cuerpo especializado de la Policía cobijará a “los funcionarios y exfuncionarios (...) de los demás organismos que determine el Gobierno Nacional, contra los riesgos a que se vean expuestos por razón de las acciones de la delincuencia organizada y de los grupos

guerrilleros”, el art. 214-1 de la Carta Política es quebrantado, pues la protección de funcionarios y exfuncionarios de los organismos indeterminados que pueda incluir el Gobierno Nacional bajo esta cobertura, en principio, no tiene relación directa y específica con la necesidad de especial protección alegada por el Gobierno en el Decreto que declaró la Conmoción Interior.

Por ello, sólo son congruentes con los motivos de la declaratoria, las medidas de protección para las entidades que efectivamente se encuentran amenazadas por el narcotráfico y la guerrilla.

12. Al dejar en manos del Gobierno nacional la determinación de las entidades cuyos funcionarios y exfuncionarios podrán recibir protección especial, el art. 11 del Decreto 1873 se desvincula de los motivos que inspiraron al Ejecutivo para declarar el Estado de Conmoción Interior y, por tanto, se infringe el precepto constitucional precitado.

13. En las deliberaciones de la Comisión Especial Legislativa respecto del decreto legislativo 1855 de 1989, se caracterizó al Fondo de Seguridad de la Rama Jurisdiccional como un establecimiento público cuyos atributos eran la personería jurídica de la que estaba investido, la tutela que sobre él ejercía el Ministerio de Justicia, el patrimonio propio del cual se le dotaba y la autonomía administrativa. Esta última se veía limitada por el control del Ministerio y por la actuación de dos principios: el de la especialidad y el de la afectación. Sobre ellos se asevera en el informe ponencia para Plenaria de la Comisión Especial, que se presentó el jueves 5 de septiembre de 1991: “El principio de la especialidad se cumple en estricto sentido cuando el decreto en estudio dispuso en su artículo lo que los requerimientos que en materia de seguridad existan en la Rama Jurisdiccional deberán ser atendidos por el Fondo en comento, no pudiendo dedicarse al ejercicio de actividades diferentes. El de afectación por su parte se encuadra perfectamente en los dictados del artículo 4º al disponer que el Fondo ejecutará las apropiaciones presupuestales asignadas en la Ley anual de Presupuesto al Ministerio de Justicia y al Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia para atender necesidades de seguridad, así como las que se le asignan para estos mismos fines, no pudiendo pues destinar sus recursos a otras eventualidades”. (Gaceta Legislativa No. 11, Santa Fe de Bogotá, D.C. miércoles 11 de septiembre de 1991, pág. 3).

13. La Corte encuentra irrazonable la extensión de la seguridad especial a categorías no

determinadas ni determinables, pues no guarda coherencia con el propósito del decreto ni con la declaratoria, que se produce entre otras razones, como consecuencia del homicidio de una funcionaria judicial.

La expresión “y de los demás organismos que determine el gobierno Nacional” será, por lo tanto, declarada inconstitucional por infracción del art. 214-1 de la Carta Política.

14. Si bien existe esta incongruencia parcial del Decreto Legislativo 1873 de 1992 con los motivos de la declaratoria de Estado de Conmoción Interior citados en sus considerandos, no se puede predicar lo mismo de sus restantes disposiciones.

15. Las consideraciones del Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992 por el cual el Gobierno Nacional decretó el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, que guardan relación con el Decreto 1873 bajo revisión de esta Corte, se refieren a la acción armada de guerrilleros y grupos de delincuencia organizada, que atentan contra la población civil, la infraestructura de producción y servicios y la economía del país, los atentados contra funcionarios judiciales acompañados de la intimidación que impiden desarrollar con independencia y seguridad la función de impartir justicia, y la necesidad de tomar medidas extraordinarias para rodear de garantías a los funcionarios y exfuncionarios de la rama judicial y del Ministerio público.

16. En resumen, se trata del efecto intimidatorio y deletéreo de la acción de grupos armados, sea de la delincuencia organizada o de la guerrilla que, entre otros objetivos, dirigen su agresión contra funcionarios de la rama judicial y al Ministerio Público.

17. El Decreto 1873 de 1992 tiene relación directa con las expresadas motivaciones en la medida en que ofrece solución a las situaciones de orden público que la declaratoria plantea. Su finalidad es ofrecer protección a los funcionarios amenazados para que puedan ejercer libre e independientemente la función jurisdiccional, como lo ordena el artículo 228 de la Constitución. La relación es además específica pues el D.L. 1873 incluye medidas concretas de carácter financiero, policivo y de organización administrativa para hacer efectiva la protección.

La contracción de la responsabilidad estatal

18. La inclusión del art. 12 en el texto del Decreto legislativo 1873 de 1992 es congruente con las medidas adoptadas en el Decreto y, por ende, con la declaratoria del estado de excepción. Si un Decreto se dedica en la casi totalidad de su articulado a establecer un sistema de protección, un complemento obvio es la mención de la responsabilidad que le cabe a quien instaura el sistema si este falla o si ni siquiera es puesto en operación. Precisamente, esta es la materia del artículo 12, que coincide en su espíritu con el art. 90 de la Constitución.

Sin embargo, será declarada en esta sentencia la inconstitucionalidad de la expresión “cuando existiere culpa grave”, con la que remata el art. 12 del Decreto en revisión, por la calificación menos gravosa que hace de la actuación del Estado, exonerándolo injustamente de muchas situaciones en las que puede nacer su responsabilidad.

19. Las vidas de los funcionarios de la rama judicial y del Ministerio Público se encuentran en peligro incluso bajo la protección del Estado. Hablar de responsabilidad de la Nación en casos de culpa grave es incongruente con la situación de hecho que generó la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, que inspiró el decreto y que se puede sintetizar en la necesidad de contrarrestar la actividad intimidatoria de las organizaciones del narcotráfico y la guerrilla que en el pasado y hoy mismo se han ensañado sobre jueces, fiscales y funcionarios del Ministerio de Justicia, fallando muy pocas veces en sus propósitos. Hay en la inclusión de esta frase o fragmento no solo un desconocimiento del art. 90 de la C.P. que no hace tal diferenciación, sino del art. 214-1 del mismo Estatuto que exige la relación directa con las causas que motivan la declaratoria.

En cuanto a las demás disposiciones que integran el decreto, no encuentra esta Corporación motivo de censura.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Declarar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1873 de 1992, salvo las expresiones “...y de los demás organismos que determine el Gobierno Nacional” contenida en el artículo

11 y “...cuando existiere culpa grave”, que aparece en el artículo 12.

COPIESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ G.

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ C.

Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado