Sentencia C-063/03

ESTADOS DE EXCEPCION EN CONSTITUCION POLITICA DE 1886-Características

ESTADOS DE EXCEPCION EN CONSTITUCION POLITICA DE 1886-Regulación

ESTADOS DE EXCEPCION-Límite temporal a la vigencia

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE-Límite temporal a la vigencia de los Estados de excepción

ESTADOS DE EXCEPCION-Antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente

ESTADOS DE EXCEPCION EN CONSTITUCION POLITICA VIGENTE-Regulación y prórroga

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

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

ESTADOS DE EXCEPCION-Presupuestos formales y materiales a la prórroga

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

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

CONMOCION INTERIOR-Naturaleza de la prórroga

El decreto mediante el cual se prorroga un estado de conmoción interior tiene la naturaleza de legislativo, pues como ha quedado determinado, es un acto declarativo, y al igual que el de declaratoria de conmoción interior, también se constituye en una autohabilitación para continuar legislando. Una vez concurran ciertas circunstancias también de orden

constitucional, la discrecionalidad del Gobierno Nacional se extiende a la adopción de las prórrogas previstas en la Constitución, la segunda de las cuales está sujeta al concepto previo y favorable del Senado de la República. La competencia para la declaratoria de prórroga de un estado de conmoción interior, esta fue radicada por la Constitución en cabeza del Presidente de la República, una vez aprecie si la persistencia de los hechos que originaron la declaratoria de conmoción por el término inicial es de tal gravedad que siguen atentando de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

CONMOCION INTERIOR-Presupuestos para prórroga

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

CONMOCION INTERIOR-Facultades del Presidente durante la prórroga

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

proporcionalidad y necesidad; y, 4) utilizar las facultades conferidas estrictamente para conjurar las causas de la perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos.

CONMOCION INTERIOR-Límites al Gobierno en la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Requisitos formales de la prórroga

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

CONMOCION INTERIOR-Deber del Gobierno de avisar a las instancias internacionales de la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Requisitos materiales de la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Sistema de control de la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Control político de la prórroga

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

CONMOCION INTERIOR-Control judicial de la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Naturaleza jurídica de la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Efectos jurídicos de la prórroga

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

CONMOCION INTERIOR-Juicio de constitucionalidad del decreto de prórroga

CONMOCION INTERIOR-Destinación específica del impuesto

CONMOCION INTERIOR-Destinación específica del impuesto de patrimonio

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

CONMOCION INTERIOR-Presupuesto material de la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Presupuesto fáctico de la prórroga

CONMOCION INTERIOR-Presupuesto valorativo de la prórroga

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

Referencia: expediente R.E.-126

Revisión constitucional del Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002 “por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

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

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

I. ANTECEDENTES

El mismo día de su expedición, la Secretaría General de la Presidencia de la República envió a la Corte Constitucional copia autentica del Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002, por medio del cual se prorroga el estado de conmoción interior, el cual había sido declarado mediante Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002.

En los términos de los artículos 214-6 y 241-7 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre la constitucionalidad del referido decreto.

Cumplidos los trámites legales y constitucionales para estos procesos, procede la Corte a decidir.

I. TEXTO DEL DECRETO

Se transcribe a continuación el texto del Decreto Legislativo 2555 del 8 de noviembre de 2002:

DIARIO OFICIAL. AÑO CXXXVIII. N. 44992. 8, NOVIEMBRE, 2002. PAG. 3.

DECRETO No. 2555 DE 2002

por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política,

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de noventa (90) días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición;

Que con fundamento en las facultades conferidas al Gobierno Nacional en virtud del Estado de Excepción, se expidieron diversos decretos legislativos tendientes a conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos;

Que a pesar de las medidas excepcionales adoptadas, subsisten las causas de grave alteración del orden público que atentan contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, las cuales no pueden ser conjuradas con las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía;

Que en efecto, prosiguen los ataques indiscriminados de grupos criminales contra los ciudadanos indefensos con violación de sus derechos humanos y de las reglas del Derecho Internacional Humanitario, así como la destrucción de pueblos indefensos y la comisión de delitos de lesa humanidad como masacres, desapariciones, secuestros y desplazamientos forzados;

Que los autores de dichas conductas mantienen como fuente de financiación de su organización, la participación directa en delitos de narcotráfico, secuestro y extorsión, en conexión con grupos afines de otras regiones o países, lo que ha significado una mayor capacidad tecnológica para el terrorismo;

Que se siguen presentado en diferentes zonas del país actos terroristas contra la población civil y demás autoridades, por parte de grupos criminales y de bandas armadas;

Que persisten los ataques terroristas contra la infraestructura de servicios esenciales;

Que continúan los actos de coacción por parte de grupos armados contra los mandatarios

nacionales, locales y seccionales y a sus familias, en el territorio nacional;

Que de conformidad con el inciso primero del artículo 213 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional está facultado para prorrogar el Estado de Conmoción Interior por el término de noventa (90) días;

Que por las razones expuestas es necesario prorrogar la vigencia del Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 1837 de 2002;

DECRETA:

Artículo 1°. Prorrógase el Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 1837 de 2002, por el término de noventa (90) días calendario, contados a partir del 9 de noviembre de 2002.

Artículo 2°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 8 de noviembre de 2002.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

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

Fernando Londoño Hoyos.

La Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

Clemencia Forero Ucrós.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Fernando Londoño Hoyos.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Roberto Junguito Bonnet.

La Ministra de Defensa Nacional,

Marta Lucía Ramírez de Rincón.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Carlos Gustavo Cano Sanz.

La Ministra de Desarrollo Económico,

Cecilia Rodríguez González-Rubio.

El Ministro de Minas y Energía,

Luis Ernesto Mejía Castro.

El Ministro de Comercio Exterior,

Jorge Humberto Botero Angulo.

El Viceministro de Educación Nacional, encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Educación Nacional,

Javier Botero Alvarez.

La Ministra de Desarrollo Económico, encargada de las funciones del Despacho del Ministro del Medio Ambiente,

Cecilia Rodríguez González-Rubio.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Juan Luis Londoño de la Cuesta.

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

Juan Luis Londoño de la Cuesta.

La Ministra de Comunicaciones,

Martha Helena Pinto de Hart.

El Ministro de Transporte,

Andrés Uriel Gallego Henao.

La Viceministra de Cultura, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Cultura,

Adriana Mejía Hernández.

I. PRUEBAS

El 20 de noviembre de 2002, en virtud de las facultades constitucionales consagradas en los artículos 214 de la Carta Política y, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 242 y 244 de la misma, desarrollados por el Decreto 2067 de 1991, la Magistrada Sustanciadora resolvió avocar el conocimiento del proceso de la referencia.

En el mismo Auto del 20 de noviembre, por medio del cual se asumió la revisión del Decreto 2555 de 2002, se decretó la práctica de las siguientes pruebas:

I. "Oficiar al Ministerio de Defensa Nacional y a la Dirección General de la Policía para que, en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva enviar a este Despacho un informe detallado por ciudades sobre los siguientes puntos:

a. Los delitos de narcotráfico, secuestro y extorsión cometidos en el territorio nacional desde el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha.

b. Los ataques terroristas cometidos contra la infraestructura de servicios públicos esenciales

y contra pueblos y ciudades desde el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha.

c. Las víctimas presentadas con ocasión de la acción de grupos armados ilegales desde el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha.

d. El número de congresistas, diputados, concejales, gobernadores, alcaldes, jueces y fiscales y demás servidores públicos que han sido amenazados u obligados a renunciar a sus cargos, entre el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha.

e. Informe detallado, con carácter reservado, sobre la puesta en marcha, a partir del 11 de agosto de 2002 hasta la fecha, de los Planes de Modernización y Equipamiento de la Fuerza Pública.

f. Informe detallado, con carácter reservado, sobre la ejecución de los ingresos que han sido incorporados a sus respectivos presupuestos, con ocasión del impuesto sobre el patrimonio.

I. Oficiar al señor Fiscal General de la Nación para que, en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, envíe a la Corte la siguiente información:

2.1. Informe detallado sobre los delitos que configuren graves violaciones a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario cometidos en el territorio colombiano, y en especial en las zonas de rehabilitación, desde el día 11 de agosto de 2002 hasta la fecha, con especial referencia a los siguientes delitos: terrorismo, ataques contra bienes protegidos por el DIH, homicidios contra personas protegidas por el DIH, desapariciones forzadas, secuestros, toma de rehenes y desplazamiento forzado.

2.2. Informe detallado sobre la comisión de los delitos de narcotráfico, secuestro, extorsión y terrorismo cometidos en el territorio colombiano, y en especial en las zonas de rehabilitación, desde el día 11 de agosto de 2002 hasta la fecha.

2.3. Informe sobre el número de órdenes de captura que se han emitido entre el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha, por los delitos indicados en los numerales anteriores; cuántas

de ellas se han hecho efectivas, y qué número de éstas se encuentran pendientes de cumplimiento, en especial, en las zonas de rehabilitación.

2.4. Informe sobre los ingresos que le han sido efectivamente girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con ocasión de la partida presupuestal "SECCIÓN 1301, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO", que figura en el decreto legislativo 1959 de 2002.

3- Oficiar al Ministerio del Interior para que, en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva enviar a este Despacho un informe detallado sobre la ejecución de la partida "SECCIÓN 1101, MINISTERIO DEL INTERIOR por 16.000.000.000" millones de pesos que figura en el artículo 2 del decreto legislativo 1959 de 2002.

Posteriormente, fue expedido el Auto del 29 de noviembre de 2002, en virtud del cual se decretaron las siguientes pruebas:

I. "Ofíciese al Señor Procurador General de la Nación y al Señor Defensor del Pueblo para que, en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva enviar a este Despacho la siguiente documentación:

a. Informe detallado sobre los ingresos que le han sido efectivamente girados a su entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con ocasión de la partida presupuestal "SECCIÓN 1301, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO", que figura en el decreto legislativo 1959 de 2002.

b. Informe detallado sobre la ejecución de los ingresos que han sido incorporados al presupuesto de la entidad con ocasión del impuesto sobre el patrimonio."

Finalmente, la Magistrada Sustanciadora, mediante Auto del 2 de diciembre, decretó, además, las siguientes pruebas:

I. “Ofíciese al Señor Secretario General de la Presidencia de la República, Dr. Alberto Velásquez Echeverri, para que en el término perentorio de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva:

1.1. Remita a la Corte copia del informe presentado al H. Congreso de la República sobre las razones que motivaron al Gobierno Nacional para prorrogar el estado de conmoción interior, en los términos del art. 39 de la Ley Estatutaria 137 de 1994.1

1.2. Sírvase informar a este Despacho cual es la disposición legal que autoriza al Ministerio de Defensa para establecer los criterios con arreglo a los cuales se deben distribuir los recursos a que se refiere el artículo 2º del decreto legislativo 1959 de 2002, en especial, aquellos destinados a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

I. Oficiar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva enviar a este Despacho un informe detallado sobre los siguientes puntos:

2.1. Totalidad de los recursos que han sido recaudados con el impuesto sobre el patrimonio.

2.2. Las solicitudes remitidas por la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en relación con la destinación que se le va a dar a los dineros que tales entidades recibirán con ocasión del recaudo del impuesto sobre el patrimonio.”

2. PRUEBAS APORTADAS

2. 1. Informe del Ministerio de Defensa Nacional

El 27 de noviembre de 2002 fue remitida la respuesta por parte de la Secretaria General del Ministerio de Defensa Nacional a la Corte, del oficio OPC-182 de 2002, mediante el cual se le había solicitado la prueba decretada en el auto del 20 de noviembre antes mencionado.

En atención al informe solicitado, relacionado con los delitos de narcotráfico, secuestro y extorsión cometidos en el territorio nacional desde el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha, anexó tabla cuya fuente de información es el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal -FONDELIBERTAD-. En ella aparece el número de secuestros y extorsiones perpetrados del 11 de agosto al 26 de noviembre de 2002, detallado por departamentos y municipios, y presuntos autores del delito, dentro de los cuales se encuentran las AUC, la delincuencia común, el ELN, EPL, ERG, ERP y las FARC. De la misma se desprende un total de setecientos cuarenta y cinco (745) secuestros y, doscientos treinta y tres (233) extorsiones denunciadas en todo el territorio nacional, dentro del tiempo señalado.

Respecto a los ataques terroristas cometidos contra la infraestructura de servicios públicos esenciales y contra pueblos y ciudades acaecidos desde el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha, adjuntó: informe expedido por la Dirección de Inteligencia del Ejército Nacional acerca de la voladura de un acueducto en Cali; informe expedido por la Dirección Corporativa de Seguridad de ECOPETROL, relacionado con atentados al oleoducto Caño-Limón-Coveñas y oleoductos e instalaciones de la gerencia sur; informe de ISA, sobre los atentados a las torres de telecomunicaciones; e informe sobre los ataques a poblaciones del 11 de agosto al 26 de noviembre de 2002, expedido por la Jefatura de Operaciones – Ejército Nacional. De igual forma allegó dos informes de la Dirección Central de Policía Judicial – Policía Nacional, sobre puentes y vías afectadas por el terrorismo, pero solo del período comprendido entre el 1º de agosto al 31 de octubre de 2002.

En cuanto al número de víctimas presentadas con ocasión de la acción de grupos armados ilegales desde el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha, remitió información, detallada por departamentos y municipios, sobre los civiles asesinados por la guerrilla y las autodefensas ilegales, del 11 de agosto al 31 de octubre de 2002; información sobre homicidios colectivos en los departamentos, ocurridos en este último período, cometidos por las autodefensas, el ELN, las FARC y desconocidos, de la cual se observa un total de ciento setenta y un (171) víctimas; información sobre los muertos y heridos en combate y sobre el personal de la Policía Nacional muerto por minas y explosivos, del 11 de agosto al 31 de octubre.

Así mismo, acompañó un cuadro, en el cual figuran los nombres de los funcionarios del sector público que han sido amenazados, entre el 11 de agosto y 21 de noviembre de 2002.

De otra parte, en relación con los Planes de Modernización y Equipamiento de la Fuerza Pública, puestos en marcha a partir del 11 de agosto de 2002 hasta la fecha, la Corte examinó las pruebas pero no se transcriben por haber sido solicitadas con carácter reservado.

2. 2. Informe de la Dirección General de la Policía

En cumplimiento del Oficio OPC-183, mediante el cual se le había solicitado la prueba decretada en el auto del 20 de noviembre de 2002, la Dirección General de la Policía Nacional envió varios cuadros, con el fin de mostrar las cifras solicitadas.

De las pruebas allegadas se observa un total registrado de cinco mil ochocientos cincuenta y nueve (5.859) delitos de narcotráfico ocurridos en las unidades de policía del 11 de agosto al 30 de noviembre de 2002; de setecientos sesenta y seis (766) secuestros; quinientos treinta y ocho (538) extorsiones. Además se determina un número de treinta y tres (33) ataques terroristas, en los que se incluyen ataques a las torres de energía, gasoductos, repetidoras, instalaciones de Telecom, plantas de tratamiento de agua y centrales eléctricas.

Adjuntó también un cuadro donde aparecen registradas ciento siete (107) acciones subversivas (asaltos, ataques, emboscadas y hostigamientos, entre otros), del 11 de agosto al 30 de noviembre de 2002; otro, en el cual se detalla por departamento cuantas de éstas fueron cometidas por el ELN, EPL, ERP y Las FARC; y, un tercer cuadro donde se aprecia un número de ciento setenta y tres (173) víctimas por homicidios colectivos.

Finalmente, acompañó un cuadro donde se relacionan los funcionarios amenazados a partir del 11 de agosto de 2002, en orden cronológico.

En su informe hizo referencia a los proyectos de equipamiento y modernización de la Fuerza Pública, indicando que éstos se encuentran enmarcados en los programas de fortalecimiento del pie de fuerza con la dotación y alistamiento de equipos para atender las operaciones militares y policiales. Anotó en tal sentido, que la Policía Nacional ha puesto en marcha el plan de pie de fuerza, con un costo para el 2002 y 2003 de $164 mil millones, a fin de lograr la incorporación de 10 mil nuevos policías con especialidad de carabineros, permitiendo así la

prestación del servicio de policía en los municipios que no cuentan con el mismo (163 municipios); el fortalecimiento de los grupos especiales (GAULA, COPES, GOES, ESMAD, UNIR, Antiexplosivos); la creación de sesenta y dos (62) escuadrones móviles de carabineros; la incorporación en el 2003 de tres mil doscientos (3.200) auxiliares regulares sustituidos por auxiliares bachilleres y seis mil ochocientos (6.800) auxiliares regulares adicionales que apoyarán la labor de los patrulleros; la activación de ciento sesenta y tres (163) estaciones de Policía, con una planta de personal de cincuenta (50) hombres.

De igual forma, señaló que en virtud de lo anterior, desde el 11 de agosto de 2002 se vienen ejecutando los siguientes proyectos: adquisición y mantenimiento de equipo armamento, adquisición y mantenimiento de equipo de comunicación, adquisición y mantenimiento de equipo automotor y mejoramiento y fortalecimiento de grupos especiales.

Del informe detallado sobre la ejecución de los ingresos que han sido incorporados a sus respectivos presupuestos, con ocasión del impuesto sobre el patrimonio, no se hará mención por tener carácter de reserva.

Anexó una tabla donde se muestra qué incluye el Plan General de Compras y Servicios Vigencia 2002 – Recursos de la Adición Ordinaria y Plan de Choque.

2. 3. Informe de la Fiscalía General de la Nación

Con el fin de dar respuesta a los puntos 2.1. y 2.2 del oficio OPC-184, mediante el cual se le habían solicitado las pruebas decretadas en el auto del 20 de noviembre de 2002, la Fiscalía General de la Nación, adjuntó cuadro en el cual se detalla, por departamentos, la comisión de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, desde el 11 de agosto de 2002 hasta la fecha. Del cuadro se desprende un total de: cuatrocientos cincuenta y ocho (458) actos de terrorismo, sesenta y cuatro (64) ataques contra bienes protegidos por el DIH, ciento cuarenta y seis (146) homicidios contra personas protegidas por el DIH, ciento noventa (190) desapariciones forzadas, setecientos ochenta y un (781) secuestros, una (1) toma de rehenes, ciento cincuenta y un (151) desplazamientos forzados, mil doscientos cincuenta y seis (1,256) delitos de extorsión y cuatrocientos veinticuatro (424) de narcotráfico.

Así mismo, en relación con la solicitud de informar el número de órdenes de captura emitidas

desde el 11 de agosto de 2002 a la fecha, así como el número de las que se han hecho efectivas, y de las pendientes de cumplimiento, en especial, en las zonas de rehabilitación, esta entidad remitió un cuadro donde aparecen las que han sido reportadas por las autoridades judiciales al Sistema Sian. De la información referida, se observan las siguientes: por el delito de homicidio, (1.017) mil diecisiete vigentes y (716) setecientos dieciséis canceladas; por terrorismo, (73) setenta y tres vigentes y (69) sesenta y nueve canceladas; por destrucción y apropiación de bienes protegidos, no se han expedido; por desaparición forzada, (5) cinco vigentes y (6) seis canceladas; secuestro simple, (65) sesenta y cinco vigentes y (56) cincuenta y seis canceladas; por secuestro extorsivo, (206) doscientos seis vigentes y (66) sesenta y seis canceladas; por toma de rehenes y por deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil, no se han expedido; por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, (331) trescientas treinta y un vigentes y (276) doscientos setenta y seis canceladas; y, por extorsión, (94) noventa y cuatro vigentes y (95) noventa y cinco canceladas.

En relación con la orden de informar sobre los ingresos que le han sido girados a esta entidad, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con ocasión de la partida presupuestal "SECCIÓN 1301, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO", la cual figura en el decreto legislativo 1959 de 2002, esta entidad afirmó lo siguiente:

"La Fiscalía General de la Nación, no ha recibido por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ninguna partida presupuestal en la actual vigencia fiscal, proveniente del Impuesto al Patrimonio creado mediante decreto de Conmoción Interior."

Aclaró que:

"Con base en el Impuesto al Patrimonio, se asignó a la Entidad una Partida de $8 mil millones para atender programas de acompañamiento de Fiscales a la Fuerza Pública; dichos recursos están distribuidos de la siguiente forma: $1.500 millones con cargo al Presupuesto del presente año y $6.500 en el presupuesto para la vigencia 2003."

Seguidamente adujo lo siguiente:

"Sin embargo es necesario señalar que tales asignaciones no son suficientes para cubrir las obligaciones que le derivan a la Fiscalía General de la Nación, los decretos de Conmoción

Interior y su incorporación al presupuesto de la entidad, significarían superar los topes establecidos por la Ley 617 de 2000.”

2. 4. Informe del Ministerio del Interior

El Director General Jurídico del Ministerio del Interior, en respuesta al oficio OPC – 185, mediante el cual se le había solicitado la prueba decretada en el auto del 20 de noviembre antes mencionado, envió informe detallado sobre la ejecución de la partida SECCIÓN 1101, MINISTERIO DEL INTERIOR por 16.000.000.000 millones de pesos que figura en el artículo 2º del decreto legislativo 1959 de 2002.

Del informe se desprende que los recursos asignados al Ministerio del Interior han sido destinados a fortalecer el Programa de Protección a personas que se encuentran en riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o con el conflicto armado interno del país.

Al respecto sostuvo:

“Los recursos asignados al Ministerio del Interior mediante el Decreto 1959 de 2002 han sido destinados a fortalecer el Programa de Protección a personas que se encuentran en riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o con el conflicto armado interno que padece el país, con miras a mitigar la situación de inseguridad del país que se torna cada día más crítica, siendo frecuentes, despiadados y perversos los ataques contra los ciudadanos indefensos y las violaciones a sus derechos humanos y a las reglas fundamentales del Derecho Internacional Humanitario, así como las amenazas efectuadas a los legítimos representantes de la democracia regional, alcaldes, concejales, personeros y sus colaboradores, buscando crear una sensación de orfandad, abandono y desgobierno en amplias zonas del país. Estas situaciones constituyen las razones fundamentales de la declaración de conmoción interior realizada a través del decreto 1837 de 2002 y de su prórroga con el Decreto 2555 del pasado 8 de noviembre.”

Manifestó que lo anterior ha sido posible, por medio de la implementación de esquemas de seguridad para la protección de defensores de derechos humanos dirigentes y activistas de movimientos políticos y de oposición, alcaldes, concejales, personeros, líderes sindicales, y demás beneficiarios del programa de protección a cargo de esta entidad.

Remitió copia de la carta dirigida por el señor Rafael Bustamante Pérez, Director General para los Derechos Humanos, al señor Rubén Darío Calderón Jaramillo, quien es el Director General Jurídico del Ministerio del Interior.

La carta, que a continuación se transcribe, se encuentra relacionada con la ejecución de la partida presupuestal en mención.

“Bogotá D.C., 22 de noviembre de 2002

Doctor

RUBEN DARÍO CALDERÓN JARAMILLO

Director General Jurídico

Ministerio del Interior

Ciudad

Estimado doctor Calderón:

En atención a su comunicación No. 5081 del día de hoy, referente a la ejecución de la partida presupuestal “SECCIÓN 1101, MINISTERIO DEL INTERIOR POR 16.000.000.000 MILLONES de pesos que figura en el artículo 2 del Decreto legislativo 1959 de 2002”, me permito informarle que de dicha partida se han realizado las siguientes operaciones presupuestales encaminadas a garantizar el funcionamiento de los Programas de Protección de este Ministerio:

I. Mediante revisión sustantiva “V”, Registro Presupuestal No. 835 se comprometió, para el Proyecto COL035 suscrito entre esta Dirección y el PNUD, la suma de cinco mil millones de pesos los cuales se distribuyeron en las siguientes líneas presupuestales:

a. Compra o adquisición de vehículos para la implementación de esquemas móviles de

protección	$ 3.478.260.870
b. Sostenimiento de la red de comunicaciones	$ 995.169.082
c. Ayudas humanitarias para protección	$ 266.523.671
d. Gastos administrativos y operativos del Proyecto	$ 90.964.251
e. Gastos administrativos del PNUD	$ 169.082.126
TOTAL	$ 5.000.000.000

I. Adicionalmente, la Subdirección de Presupuesto de este Ministerio expidió certificado de disponibilidad No. 242 por valor de 3.265 millones de pesos para proferir resolución de distribución de recursos para el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- con el objeto de: a) Garantizar el funcionamiento de 114 esquemas de protección de durante los próximos cinco meses, b) Implementar 20 esquemas móviles de seguridad c) Adquirir armamento para el servicio de 96 esquemas móviles de protección.

En virtud de lo expuesto, el rubro presupuestal al que hace referencia el expediente No. RE-126 presenta a la fecha un saldo sin comprometer de 7.735 millones de pesos.

Cordialmente,

RAFAEL BUSTAMANTE PÉREZ

Director General

Anexo:

1. Revisión Sustantiva “V” Proyecto Col/00/035 en 13 folios

2. Certificación expedida por el PNUD, en 1 folio

3. Certificado de disponibilidad PRESUPUESTAL No. 242.”

2. 5. Informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En atención a la prueba solicitada mediante oficio OPC-186 y decretada en el auto del 20 de noviembre de 2002, relacionada con la ejecución efectiva de todas las partidas presupuestales que figuran en el artículo 2º del Decreto Legislativo 1959 de 2002, esta entidad presentó informe, advirtiendo a esta Corporación, en primer término, que en desarrollo de las normas orgánicas del presupuesto los recursos incorporados en el referido decreto, se encuentran detallados en el Decreto 2132, que los liquida y del cual se anexó copia.

De otra parte señaló que en desarrollo del Decreto Legislativo 1838 de 2002, por tratarse de una renta con destinación específica se identificó en el presupuesto de gastos en forma independiente, los conceptos de gastos que se financian con los recursos del impuesto especial para preservar la seguridad democrática, asignándole un código que identifica la financiación con el número 12.

Además estableció que en virtud del artículo 93 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Nacional por ser el centro de información presupuestal, tiene la función de consolidar la información correspondiente a la ejecución del Presupuesto General de la Nación de acuerdo con los procedimientos y registros presupuestales establecidos y los registros realizados por cada uno de los órganos que lo conforman.

Para tal efecto, anexó reporte de ejecución presupuestal con fecha de corte 22 de noviembre de 2002, extractado del Sistema Integrado de Información Ffinanciera – SIIF, el cual contiene el código de la sección presupuestal, el nombre de la sección presupuestal y su unidad ejecutora, la vigencia fiscal respectiva, la codificación presupuestal del gasto, el recurso, la descripción del objeto del gasto, la apropiación vigente, la apropiación sin comprometer (diferencia entre apropiación vigente y compromisos), los CDP expedidos (certificado de disponibilidad presupuestal), los compromisos registrados, las obligaciones (exigibilidades de pago), los pagos realizados de las entidades involucradas en este proceso, como son: el Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional.

Expuso que de dicho reporte se obtienen los siguientes resultados por entidad:

Ministerio del Interior:

* Apropiación Vigente $16.0 mil millones

* CDP expedidos $ 5.0 mil millones

* Compromisos registrados $ 5.0 mil millones

* Obligaciones exigibles de pago $ 5.0 mil millones

* Pagos realizados $ 0.0

Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

* Apropiación Vigente $ 5.0 mil millones

* CDP expedidos $ 0.0 mil millones

* Compromisos registrados $ 0.0 mil millones

* Obligaciones exigibles de pago $ 0.0 mil millones

* Pagos realizados $ 0.0

Ministerio de Defensa Nacional:

* Apropiación Vigente $496.2 mil millones

* CDP expedidos $343.6 mil millones

* Compromisos registrados $ 55.6 mil millones

* Obligaciones exigibles de pago $ 27.0 mil millones

* Pagos realizados $ 11.9 mil millones

Policía Nacional:

* Apropiación Vigente $61.0 mil millones

* Compromisos registrados $ 6.0 mil millones

* Obligaciones exigibles de pago $ 2.3 mil millones

* Pagos realizados $ 0.0

Al respecto aclaró que cada una de estas entidades, en cumplimiento del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, tiene la información minuciosa y detallada de cada uno de los gastos que se han efectuado con cargo a estos recursos y, la situación actual de las actuaciones que han iniciado a fin de atender las situaciones relacionadas con el estado de conmoción interior.

En desarrollo de dicho principio y toda vez que el Decreto 1959 de 2002, le asignó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la suma de $5.0 mil millones, afirmó que tales recursos están destinados al fortalecimiento de la Fiscalía General de la Nación, de la Policía Judicial, de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo para el acompañamiento que cada una de estas entidades debe realizar a las acciones de la fuerza pública para los programas de derechos humanos, derecho internacional humanitario, así como para velar por la garantía de los derechos de los procesados.

Adujo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá, mediante resolución, efectuar la distribución de los recursos a los órganos señalados, de acuerdo con las necesidades que cada uno de ellos haya establecido en cumplimiento del Decreto 1837 de 2002, para lo cual seguirá el procedimiento de distribución contemplado en el artículo 25 de la Ley 714 del 20 de diciembre de 2001.

Señaló lo siguiente:

"Con el propósito de efectuar la correspondiente distribución, este Ministerio mediante el oficio 9980 del 25 de septiembre de 2002, le solicitó al Ministerio de Defensa informar los criterios con que se deberán distribuir los recursos en cuestión, en cada uno de los órganos involucrados, del cual anexo copia."

A su vez informó, que por intermedio de la Dirección General del Presupuesto Nacional, con fundamento en los montos señalados por el Ministerio de Defensa Nacional, solicitó a cada uno de los órganos la propuesta de utilización de tales recursos.

Posteriormente, estableció que con la respuesta que tales órganos presentaran, se procederá a efectuar la distribución, la cual se hará de la siguiente forma: Fiscalía General de la Nación – $1,500 millones; Procuraduría General de la Nación – $1.500 millones; y Defensoría del Pueblo – $2.000 millones.

A continuación se transcriben las pruebas documentales que acompañan y sustentan el presente informe:

i) Carta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Viceministro del Ministerio de Defensa Nacional.

"Bogotá, 25 de septiembre de 2002

Doctor

BERNARDO ORTIZ BRAVO

Viceministro de Defensa Nacional

Apreciado Viceministro:

Teniendo en cuenta que en el decreto 1959 del 30 de agosto de 2002, se incluyeron recursos en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por valor de $5.0 mil millones, destinados a ampliar el apoyo de Fiscales, Procuradores Especiales, Defensores de oficio, de Policía Judicial y Defensoría del Pueblo para los programas de derechos humanos, derecho internacional humanitario, así como garantizar los derechos procesados, y como es Ministerio viene coordinando todo lo relacionado con la Conmoción Interior, atentamente le solicito informar a este Despacho cuales son los criterios con los que se deberán distribuir dichos recursos.

Lo anterior con el fin de coordinar con cada una de las entidades involucradas los procedimientos presupuestales del caso para la distribución y asignación de los recursos

mencionados.

Cordialmente,

CAROLINA RENTERÍA

Directora General del Presupuesto Público Nacional.”

ii) Carta del Ministerio de Defensa Nacional al Procurador General de la Nación.

“No. 9632 21 OCT 2002

Doctor

EDGARDO JOSE MAYA VILLAZON

Procurador General de la Nación

Ciudad

Apreciado Doctor Maya:

El Ministerio de Defensa Nacional considera de la mayor importancia crear una verdadera acción integral de Defensa y Seguridad, para lo cual es indispensable impulsar programas conjuntos entre el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.

En ese sentido, este Ministerio gestionó la asignación a esa Entidad de una partida de $ 8 mil millones para atender programas de acompañamiento de Procuradores a la Fuerza Pública. Dichos recursos están distribuidos de la siguiente forma: $1.600 millones con cargo al Presupuesto del presente año y $6.500 en el presupuesto para la vigencia del 2003. Cabe señalar que dichos recursos se originan en el impuesto al patrimonio creado mediante el decreto de conmoción interior.

De esta forma y de acuerdo con lo establecido en el artículo 1º del Decreto 2002 del presente año, se espera replicar la experiencia reciente del Departamento de Arauca, donde la

actividad conjunta ha permitido, además de una mejoría en los resultados operacionales, que se adelanten oportunamente los procesos judiciales de los implicados en las alteraciones del orden público.

Para efectos de disponer de tales recursos, me permito solicitarle que se dirija a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de adelantar los trámites presupuestales requeridos.

Sin otro particular, me suscribo de usted,

Cordialmente,

MARTA LUCÍA RAMÍREZ DE RINCON

Ministra de Defensa Nacional."

iii) Carta del Ministerio de Defensa Nacional al Defensor del Pueblo.

"Bogotá D.C. 22 OCT 2002

No. 9687

Doctor

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Defensor del Pueblo

Ciudad

Apreciado Doctor:

El Ministerio de Defensa Nacional en el deseo de crear una verdadera acción integral de Defensa y Seguridad, y con el propósito de impulsar programas conjuntos entre el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, gestionó en el presupuesto de 2003 para esa Entidad una partida de $2

mil millones destinada a defensores de oficio de sindicados de actos de terrorismo. Estos recursos se financian con parte de los recaudos del impuesto al patrimonio creado a través del estado de conmoción interior.

Para efectos de disponer de tales recursos, me permito solicitarle que se dirija a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de adelantar los trámites presupuestales requeridos.

Sin otro particular, me suscribo de usted.

Cordialmente,

MARTA LUCIA RAMÍREZ DE RINCÓN

Ministra de Defensa Nacional."

iv) Carta del Ministerio de Defensa Nacional al Fiscal General de la Nación.

"Bogotá D.C. 21 OCT 2002

No. 9631

Doctor

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

Fiscal General de la Nación

Ciudad

Apreciado Doctor Osorio:

El Ministerio de Defensa Nacional considera de la mayor importancia crear una verdadera acción integral de Defensa y Seguridad, para lo cual es indispensable impulsar programas conjuntos entre el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.

En ese sentido, este Ministerio gestionó la asignación a esa Entidad de una partida de $8 mil millones para atender programas de acompañamiento de Fiscales a la Fuerza Pública. Dichos recursos están distribuidos de la siguiente forma: $1.500 millones con cargo al Presupuesto del presente año y $6.500 en el presupuesto para la vigencia del 2003. Cabe señalar que dichos recursos se originan en el impuesto al patrimonio creado mediante el decreto de Conmoción Interior.

De esta forma, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 1º del Decreto 2002 del presente año, se espera replicar la experiencia reciente del Departamento de Arauca, donde la actividad conjunta ha permitido, además de una mejoría en los resultados operacionales, que se adelanten oportunamente los procesos judiciales de los implicados en las alteraciones del orden público.

Para efectos de disponer de tales recursos, me permito solicitarle que se dirija a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de adelantar los trámites presupuestales requeridos.

Sin otro particular, me suscribo a usted,

Cordialmente,

MARTA LUCIA RAMÍREZ DE RINCÓN

Ministra de Defensa Nacional."

v) Carta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Ministra de Defensa Nacional.

"Bogotá, 01 NOV 2002

Doctora

MARTHA LUCIA RAMÍREZ DE RINCÓN

Ministra

Ministerio de Defensa Nacional

Avenida el Dorado Carrera 52 CAN

Bogotá D.C.

Apreciada Ministra:

Hemos recibido el oficio 1394 del 24 de octubre de 2002, mediante el cual nos informan que, de los recursos por valor de $5.000 millones apropiados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los Decretos 1959 y 2131 de 2002, han sido asignados $3.000 millones para la Fiscalía y la Procuraduría y solicitan que los restantes $2.000 millones sean asignados a la Policía Nacional con el objeto de atender el ascenso de 1.200 patrulleros a partir del primero de noviembre del año en curso.

Sobre este particular, quiero comentarle que este Ministerio ha sustentado ante la Corte Constitucional, que los recursos apropiados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público están dispuestos para garantizar derechos de los procesados, derechos humanos y normas de derecho internacional humanitario, a través de la Fiscalía, Procuraduría y Defensoría del Pueblo, tal como quedó en el Decreto de Liquidación 2132 del 26 de septiembre de 2002, en el rubro presupuestal correspondiente.

Por lo anterior no es procedente la asignación de esos recursos a la Policía Nacional. Adicionalmente, la Defensoría de Pueblo ha solicitado una adición para lo que resta de la vigencia por valor de $2.000 millones, los cuales han tenido la anuencia de la Presidencia de la República para disponer de los recursos que están apropiados en este Ministerio.

En consecuencia, atentamente le solicito se evalúe otra alternativa de financiamiento de los gastos de la Policía Nacional.

Cordialmente,

CAROLINA RENTERÍA

Directora General del Presupuesto Público Nacional

Copia: Mayor General Teodoro R. Campo Gómez, Director General de la Policía Nacional.”

vi) Carta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Procurador General de la Nación.

"Bogotá, 21 NOV 2002

Doctor

EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZON

Procurador General de la Nación

Bogotá, D.C.

Apreciado Doctor Maya:

Hago referencia a la información contenida en el oficio No. 9632 del 21 de 2002, suscrito por la señora Ministra de Defensa Nacional, mediante el cual le comunica que le han sido asignados a ese órgano recursos por valor de $1.500 millones en la actual vigencia fiscal destinados para atender el programa de acompañamiento de Procuradores a la Fuerza Pública.

Con el objeto de tramitar la correspondiente resolución de distribución de los recursos de la actual vigencia apropiados en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, atentamente le solicito hacer llegar a esta Dirección la propuesta de utilización de dichos recursos.

Cordialmente,

CAROLINA RENTERÍA

Directora General del Presupuesto Público."

vii) Carta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Fiscal General de la Nación.

"Bogotá, 21 NOV 2002

Doctor

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

Fiscal General de la Nación

Bogotá, D.C.

Apreciado Doctor Osorio:

Hago referencia a la información contenida en el oficio No. 9632 del 21 de 2002, suscrito por la señora Ministra de Defensa Nacional, mediante el cual le comunica que le han sido asignados a ese órgano recursos por valor de $1.500 millones en la actual vigencia fiscal destinados para atender el programa de acompañamiento de Fiscales a la Fuerza Pública.

Con el objeto de tramitar la correspondiente resolución de distribución de los recursos de la actual vigencia apropiados en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, atentamente le solicito hacer llegar a esta Dirección la propuesta de utilización de dichos recursos.

Cordialmente,

CAROLINA RENTERÍA

Directora General del Presupuesto Público."

viii) Carta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Defensor del Pueblo.

"Bogotá, 21 NOV 2002

Doctor

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Defensor del Pueblo

Bogotá, D.C.

Apreciado Doctor Cifuentes:

Con el objeto de tramitar la correspondiente resolución de distribución de los recursos de la actual vigencia apropiados en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, financiados con el impuesto creado mediante el Decreto 1838 de 2002, destinados a defensores de oficio de sindicados de actos de terrorismo, atentamente le solicito hacer llegar a esta Dirección la propuesta de utilización de dichos recursos.

Cordialmente,

CAROLINA RENTERÍA

Directora General del Presupuesto Público Nacional."

ix) Carta del Ministerio de Defensa Nacional al Defensor del Pueblo.

"No. 10684

Bogotá, D.C. 25 NOV 2002

Doctor

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Defensor del Pueblo

Ciudad

Apreciado Doctor:

Me refiero al oficio No. 9687 – MDN de octubre 22 de 2002, mediante el cual se comunicó que el Ministerio de Defensa Nacional gestionó una partida para esa entidad de $2.000 millones, destinada a defensores de oficio de sindicados por actos de terrorismo, para ser ejecutada en la vigencia 2003.

Teniendo en cuenta las instrucciones recibidas por el Señor Presidente de la República, con toda atención me permito informarle que el Ministerio de Defensa Nacional conceptúa favorablemente para que estos recursos sean girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito

Público a la Defensoría del Pueblo, en el transcurso de la presente vigencia fiscal.

Atentamente,

MARTA LUCÍA RAMÍREZ DE RINCÓN

Ministra de Defensa Nacional

Copia: Dra Carolina Renteria R

Directora General de Presupuesto – Minhacienda."

2. 6. Informe de la Procuraduría General de la Nación

En respuesta al oficio OPC-187, mediante el cual se le había solicitado la prueba decretada en el auto del 29 de noviembre de 2002, la cual consiste en informar detalladamente sobre los ingresos que le han sido efectivamente girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con ocasión de la partida presupuestal "SECCIÓN 1301, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO", que figura en el decreto legislativo 1959 de 2002, la Procuraduría General de la Nación suministró la siguiente respuesta:

"Hasta la fecha no le ha sido girada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Procuraduría General de la Nación suma alguna con ocasión de la partida presupuestal "SECCIÓN 1301, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO", que figura en el decreto legislativo 1959 de 2002."

De otra parte, en relación con la información sobre la ejecución de los ingresos que han sido incorporados al presupuesto de la entidad con ocasión del impuesto sobre el patrimonio, esta entidad manifestó:

"Hasta la fecha no ha habido en la Procuraduría General de la Nación ejecución de ingresos que han sido incorporados al presupuesto de la entidad con ocasión del impuesto sobre el patrimonio."

Adicionalmente informó que de conformidad con el oficio 9632 del 21 de octubre de 2002 suscrito por la Señora Ministra de Defensa Nacional y el oficio No. 1306 del 28 de octubre de 2002 enviado a la Directora General del Presupuesto Público Nacional, el Ministerio de

Hacienda y Crédito Público mediante Resolución No. 2560 del 2 de diciembre de 2002, por la cual se efectúa una distribución en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia fiscal de 2002, asignó a la Procuraduría de la Cuenta 3 Subcuenta 2, Objeto 1, Ordinal 22, otras transferencias para garantizar derechos de los procesados, derechos humanos y normas del Derecho Internacional Humanitario. La distribución previo concepto de Dirección General del Presupuesto Nacional con cargo al presupuesto del presente año, equivale a la suma de $1.500.000.000.oo.

2. 7. Respuesta de la Defensoría del Pueblo

En respuesta al oficio OPC-188, mediante el cual se le había solicitado la prueba decretada en el auto del 29 de noviembre de 2002, relacionada con las actuaciones que se han adelantado para hacer efectivos los recursos del impuesto al patrimonio recaudados con motivo de la conmoción interior a favor de la Defensoría del Pueblo, esta entidad señaló lo siguiente:

"Hemos recibido los oficios 9687 y 10684 de parte de la señora Ministra de Defensa Nacional de fecha 22 de octubre y 25 de noviembre de 2002 respectivamente, mediante los cuales se informa a la Defensoría que el Ministerio de Defensa ha gestionado una partida de $2.000 millones para ser ejecutada inicialmente en la vigencia de 2003; decisión que se modifica en el sentido de que va a ser ejecutada en la vigencia de 2002, con parte de los recaudos del impuesto al patrimonio creado a través del Estado de Conmoción Interior.

De otra parte, la Directora General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público doctora Carolina Rentería, mediante Oficio 11119 del 21 de noviembre del año en curso, solicita a la Defensoría del Pueblo hacer llegar a esa Dirección la propuesta de utilización de los recursos con financiación del impuesto creado a través del Decreto 1838 de 2002. La solicitud mencionada fue respondida mediante la comunicación 2040-320 del pasado 26 de noviembre por el Secretaría General (E) de la entidad.

Por otra parte, con fecha 2 de diciembre de 2002, el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor ROBERTO JUNGUITO BONNET, expide la Resolución No. 2560, mediante la cual autoriza una distribución en su presupuesto de gastos de funcionamiento para la vigencia de 2002, asignándole a la Defensoría del Pueblo la suma de $2.000 millones en

Transferencias Corrientes… ……. “Para garantizar derechos de los procesados, derechos humanos y normas del Derecho Internacional Humanitario”.

Así las cosas, en el momento, 4 de diciembre de 2002, las referidas han sido las actuaciones que se han adelantado para hacer efectivos los recursos del impuesto al patrimonio recaudados con motivo de la Conmoción Interior a favor de la Defensoría del Pueblo. Para mayor ilustración se anexa fotocopia de la documentación relacionadas.”

2. 8. Informes de la Presidencia de la República

El Secretario General de la Presidencia de la República, con el fin de dar respuesta al oficio OPC-191, mediante el cual se le solicitaron las pruebas decretadas en el auto del 2 de diciembre de 2002, allegó los tres informes presentados al H. Congreso de la República en relación con la declaratoria del estado de conmoción interior.

En primer término, expuso que el Gobierno Nacional, en cumplimiento a lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 39 de la Ley 137 de 1994, presentó informe al Congreso de la República. En él se muestra la evolución de los acontecimientos que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior, durante el período comprendido entre el 11 de agosto y el 13 de septiembre de 2002. Manifestó que las cifras registradas muestran que, si bien han disminuido los hechos de violencia, continúan los ataques a las poblaciones y ciudadanos indefensos, los ataques a la infraestructura de los servicios públicos esenciales, los atentados contra las autoridades regionales y locales por parte de organizaciones criminales y terroristas, asociados con la comisión de varios delitos como secuestros, extorsiones y desapariciones que conducen al desplazamiento forzado de varios de ciudadanos.

Indicó el número de ataques contra ciudadanos indefensos y violaciones a sus derechos, así como, el número de los actos terroristas contra el desarrollo de la actividad productiva de la Nación, dentro de los cuales se encuentran, el hurto de hidrocarburos por parte de las AUC, guerrilla y delincuencia común, el contrabando de hidrocarburos y sus derivados, ataques a los oleoductos, torres de energía, puentes y acueductos.

Así mismo, se observan las ventajas y los resultados positivos de las operaciones de la Fuerza Pública en relación con las capturas de los miembros de la guerrilla y las autodefensas ilegales; el decomiso de munición e incautación de equipos de comunicación

de estos mismos; en cuanto al narcotráfico, aumentaron más del doble las hectáreas asperjadas y la destrucción de laboratorios de procesamiento de drogas ilícitas.

En relación con las capturas de los miembros de la guerrilla, se dice que han incrementado en un diecisiete por ciento (17%); el decomiso de munición, en una 69%; y, la incautación de equipos de comunicación en un 104%. Por otra parte, se indica que las operaciones permanentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional permitieron 39 bajas a las autodefensas ilegales en el mes de agosto, lo cual significa que triplicaron los resultados del mes de julio, logrando la captura de 85 miembros de estos grupos.

Aparece una relación de las medidas adoptadas bajo el amparo del estado de conmoción interior, su evaluación, justificaciones y ventajas. Hace mención de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante la vigencia del estado de excepción, los cuales se citan a continuación.

a. Decreto 1838 del 11 de agosto de 2002, "Por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática." Establece que fue creado por el requerimiento de un mayor esfuerzo que permitiera incrementar del Gobierno Nacional, la efectividad y capacidad de reacción para enfrentar los grupos al margen de la ley; que se estima que por este nuevo impuesto se recaudará una suma cercana a $2 billones de pesos. El Director de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN se pronunció al respecto estableciendo que: "la Administración ha logrado recaudar la suma de $3.007.268.511.

a. Decreto 1885 /02 del 20 de agosto de 2002, "Por medio del cual se adiciona el Decreto 1838 de 2002." En relación con esta medida, se hace énfasis en que con el impuesto especial para preservar la seguridad democrática se consulta la capacidad contributiva, toda vez que los obligados son los sujetos de mayor riqueza.

a. Decreto 1900 del 23 de agosto de 2002, “Por el cual se adoptan medidas en materia penal y procesal penal contra las organizaciones delincuenciales y se dictan otras disposiciones.” Se indica que de la aplicación de la norma, se tiene que hasta el día 13 de septiembre de 2002, se han aprehendido 37.163 galones de combustibles, de acuerdo con el reporte de la Dirección de Aduanas Nacionales, por valor de $75.010.504. El Gobierno Nacional estima que las medidas adoptadas con ocasión a este decreto se han convertido en una herramienta eficaz para combatir las organizaciones delincuenciales que se vienen lucrando del hurto y contrabando de hidrocarburos y sus derivados y que causan un detrimento a los intereses del Estado Colombiano.

a. Decreto 1959 del 30 de agosto de 2002, “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002.” La expedición de este decreto se justifica en la necesidad de aumentar los recursos con destino a la seguridad y defensa, pues con los que se cuenta resultan insuficientes para la inversión adicional que reclama el crecimiento de la Policía y las Fuerzas Militares, sus planes de expansión operativa y la modernización de su equipamiento para los años 2002 y 2003.

a. Decreto 1975 del 3 de septiembre de 2002, “Por medio del cual se suspende la Ley 333 de 1996 y se regulan la acción y el trámite de la extinción de dominio.” Sobre la evolución de la medida el Ministro del Interior informa: “los procesos de extinción de dominio existentes aún continúan en curso, sin que hasta la fecha de presentación de este informe, se hubiere decretado extinción de dominio de alguno de los bienes incautados con anterioridad. Sin embargo se informa, que la Fiscalía General de la Nación dispuso las siguientes medidas para dar estricto cumplimiento a las nuevas normas de extinción de dominio. :

* Designación de cinco (5) Fiscales de descongestión para facilitar la ejecución de las medidas y así obtener los resultados en el menor tiempo posible.

* Gestionar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la obtención de una partida presupuestal necesaria para la creación de 20 nuevas plazas de Fiscales Delegados para el conocimiento de la acción de extinción del dominio en todo el territorio nacional.

* Difusión de los alcances del nuevo régimen normativo de extinción del dominio y capacitación a los funcionarios encargados de aplicar la norma.

En igual sentido, la Secretaría General de la Dirección Nacional de Estupefacientes del Ministerio de Justicia y del Derecho informa, que hasta el día 18 de septiembre de 2002, no se ha pronunciado ningún pronunciamiento de fondo por parte de los fiscales, jueces y tribunales que determinen la extinción de dominio de bienes dentro del contexto del decreto 1975 de 2002."

a. Decreto 2001 del 9 de septiembre de 2002, "Por el cual se modifica la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados."

a. Decreto 2002 del 9 de septiembre de 2002, "Por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación."

Por último, se hace un recuento de las investigaciones en curso sobre eventuales abusos en el uso de las facultades. Sobre este tema el Gobierno informó lo siguiente:

"-La Procuraduría General de la Nación, certifica que verificada la información reportada por las diferentes dependencias en el Sistema de Gestión Disciplinaria -GEDIS, y de Información Administrativa -SIAF, no hay registro de queja o investigación adelantada por ese organismo relacionado con posibles abusos de funcionarios en el uso de las facultades de conmoción interior, hasta el 15 de septiembre de 2002.

* El Secretario General de la Policía Nacional, certifica que hasta el día 18 de septiembre de 2002, no se registran reportes sobre investigaciones penales o disciplinarias relacionadas con el estado de excepción".

* La Secretaría Judicial de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de la Rama Judicial del Poder

Público, certifica que revisado el sistema de información y gestión que lleva esa entidad, no se han recibido investigaciones o quejas sobre eventuales abusos en el uso de las facultades del Estado de Conmoción Interior, hasta el día 18 de septiembre de 2002.

– El Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares informa que hasta el día 18 de septiembre de 2002, no se han recibido quejas o denuncias contra miembros de las Fuerzas Militares.

– El anterior informe fue corroborado por el Inspector General de las Fuerzas Militares, enfatizando en que las presuntas amenazas de violencia de que estarían siendo víctimas algunos líderes sociales del Departamento de Risaralda, según la mencionada organización gubernamental, estaría atribuida a grupos de autodefensa ilegal que están haciendo presencia en la región."

El segundo informe presentado al H. Congreso de la República, también fue expedido en cumplimiento del inciso 3º del artículo 39 de la Ley 137 de 1994.

En él aparece la evolución de lo acontecido en este estado de excepción a partir del 11 de septiembre de 2002, reflejando una disminución de los hechos de violencia que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior, a pesar de que aún continúan los actos terroristas contra la actividad productiva del país y los ataques contra la población civil.

Además se plantearon las ventajas y los resultados positivos de las operaciones de la Fuerza Pública, relacionadas con el enfrentamiento contra la subversión, las autodefensas ilegales, el narcotráfico, la recuperación de hidrocarburos, el secuestro y la extorsión.

Aparece una relación de las medidas adoptadas bajo el amparo del estado de conmoción interior. Hace mención de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante la vigencia del estado de excepción, los cuales se citan a continuación.

a. Decreto 2255 del 8 de octubre de 2002, “Por medio del cual se adoptan medidas relacionadas con los Concejos Municipales para su normal funcionamiento”.

a. Decreto 2180 de 2002, “Por el cual se modifican los artículos 4 y 6 del Decreto 1900 de 2002.”

a. Decreto 2132 de 2002, “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002, contenida en el decreto 1959 del 30 de agosto de 2002”.

a. Resolución 129 de 2002, “Por la cual se delimitan las zonas de Rehabilitación y Consolidación y se designan sus Comandantes”

Más adelante, el informe muestra una evaluación positiva de las medidas adoptadas en el estado de excepción, en virtud de la expedición de estos decretos.

Por último, relaciona las investigaciones en curso sobre eventuales abusos en el uso de las facultades. Sobre este tema el Gobierno informó lo siguiente:

“4.1. Informe de la Procuraduría General de la Nación

* La Procuraduría Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos, informa que abrió indagación preliminar por los hechos ocurridos el 16 de septiembre del presente año en la jornada de paro nacional por la retención de ocho (8) personas, en una Unidad Permanente de Justicia de Bogotá.

* La Procuradora Provincial de Barranquilla informa que inició indagación disciplinaria relacionada con las retenciones ilegales de un ciudadano y de una menor en actuaciones de

miembros de la SIJIN.

* La Procuraduría Regional de Antioquia, informó al Procurador General de la Nación que en desarrollo de las operaciones militares ejecutadas en la Comuna Trece se han recibido nueve (9) quejas por maltratos ocasionados a personas detenidas por la Fuerza Pública, dos (2) quejas por capturas ilegales, cinco (5) quejas por personas desaparecidas y una (1) queja por muerte de un habitante del Comuna.

4.2. Informe del Consejo Superior de la Judicatura.

La Secretaría Judicial de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura informa que hasta el ocho (8) de octubre de 2002, no aparece investigación alguna sobre eventuales abusos en el uso de las facultades del Estado de Conmoción Interior, revisada todas y cada una de las fuentes de registro de esa Corporación.

4.2. (sic) Informe del Ministerio de Defensa Nacional

La señora Ministra de Defensa Nacional, informa que acuerdo con el Oficio No. 12564-CEIGE-DH-725 del 21 de octubre de 2002, del Inspector General del Ejército Nacional, no existe hasta la fecha ninguna investigación relacionada con eventuales abusos cometidos por miembros del Ejército Nacional, es (sic) de las facultades de conmoción interior.

Los Comandantes de la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana informan por su parte, que no se han conocido de la existencia de quejas contra las instituciones por posible excesos o abusos de las facultades en estado de excepción."

Finalmente, adjuntó también el escrito, mediante el cual se le informa al H. Congreso de la expedición del Decreto 2555 de 2002, por medio del cual se tomó la decisión de prorrogar el estado de conmoción interior, por el término de 90 días calendario contados a partir del 9 de noviembre de 2002, en todo el territorio nacional.

Expresó que los hechos probados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-802 de 2002 continúan afectando la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana. Señala que, “las medidas que se han adoptado hasta el momento para contrarrestarlos han producido efectos positivos, por lo cual, forzosamente se impuso la continuidad de tal estado de excepción, mediante el mecanismo de la prórroga, establecido en los artículos 213 de la Constitución Política y 35 de la Ley 137 de 1994, todo ello con el objeto de impedir la extensión de sus efectos.”

Adujo también que, “el Presidente de la República en uso de su atribución discrecional de considerar la prórroga del estado de conmoción interior se fundamentó no sólo en los hechos anteriormente descritos, sino también en la aplicación del juicio objetivo de ponderación a la valoración respecto de los hechos a los que se le imputa la alteración de manera grave e inminente del orden público”.

Resaltó que las medidas de policía de carácter ordinario con que cuenta constitucional y legalmente el Presidente de la República no son suficientes para superar la grave perturbación del orden público.

Con el fin de ilustrar a los honorables Congresistas el actual grado de alteración del orden público, presenta cuadros estadísticos de los hechos de mayor impacto, suministrado por la Dirección General de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior. Entre éstos se observan los homicidios y secuestros contra alcaldes y concejales, ataques a la población, torres de energía y de comunicaciones derribadas, atentados contra puentes, ataque a gasoductos, oleoductos e instalaciones de la Fuerza Pública, emboscadas y actos terroristas.

2 .9. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En atención a la orden contenida en el oficio OPC-191, mediante el cual le había solicitado la prueba decretada en el auto del 2 de diciembre de 2002, relacionado con informar cuál es la disposición legal que autoriza al Ministerio de Defensa para establecer los criterios con arreglo a los cuales se deben distribuir los recursos a que se refiere el Artículo 2 del Decreto Legislativo 1959 de 2002, en especial, a aquellos destinados a la Fiscalía General de la

Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, el señor Ministro de Hacienda, inició haciendo mención al artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que dispone: “Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo. (Ley 38 de 1989, art. 69, Ley 179 de 1994, art. 36”.

Lo anterior para decir que el fundamento legal para la asignación por parte de la entidad que representa, de los recursos a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo se encuentra en el Decreto 1837 “por el cual se declara el estado de conmoción interior”.

Aclaró que el Ministerio de Defensa Nacional es por naturaleza, el ente encargado de coordinar las acciones relacionadas con el estado de conmoción interior, en desarrollo de sus funciones este Ministerio consideró fundamental gestionar la provisión de los recursos necesarios, en la actual vigencia, para ampliar el apoyo de fiscales, procuradores especiales, defensores de oficio, de Policía Judicial y de Defensoría del Pueblo, con el objeto de garantizar los derechos de los procesados, así como el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

En este orden de ideas, señaló:

En desarrollo de lo anterior y para proceder a la distribución de los recursos originados en el Decreto 1959 de 2002, la Dirección General de Presupuesto Público Nacional solicitó al Ministerio de Defensa Nacional, como coordinador del “Plan de Choque”, informar los criterios para distribuir los recursos; y, a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, la propuesta de utilización de los recursos con el objeto de tramitar la correspondiente resolución de distribución. A estos requerimientos se les dio respuesta mediante las comunicaciones Nos. DNAF-002064 del 29 de noviembre de 2002 de la Fiscalía, D.P-1300 del 28 de octubre y D.P-1400 del 21 de octubre por parte de la Procuraduría y el 2040-320 del 26 de noviembre de 2002 por parte de la Defensoría del Pueblo. De lo anterior se allegó copia al expediente.

Con base en las respuestas allegadas, este Ministerio, mediante Resolución 2560 del 2 de diciembre de 2002, procedió a efectuar la distribución de los recursos a los órganos antes

señalados, de acuerdo con las necesidades que para cada uno de ellos se establecieron en cumplimiento del Decreto 1837 de 2002, de la cual se anexa copia.

De otra parte en virtud del oficio OPC-192 del 3 de diciembre de 2002 enviado por esta Corporación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, este último informó acerca de la totalidad de los recursos que han sido recaudados con el impuesto sobre el patrimonio.

Al respecto establece lo siguiente:

"En las cuentas de la Dirección General del Tesoro Nacional por concepto del impuesto para preservar la seguridad democrática, se han recaudado en la cuenta corriente No. 61015962 hasta el día 26 de noviembre de 2002 un total acumulado de $1.227.390.398.174,oo, según la certificación del 5 de diciembre del años en curso suscrita por el Jefe de la División de Contabilidad de esa Dirección, de la cual se anexa copia".

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA, DE AUTORIDADES PÚBLICAS Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

1. Ministerio del Interior

La ciudadana Sulma Yolanda Gutiérrez Hernández, actuando en representación del Ministerio del Interior, intervino dentro del término de la fijación en lista de este proceso, con el fin de solicitar se declare constitucional el decreto de la referencia.

Manifestó que a pesar de las medidas adoptadas al amparo de la conmoción interior y los avances hasta ahora obtenidos, las causas que motivaron la declaratoria de este estado de excepción aún subsisten.

Adujo que el Decreto 2555 de 2002 cumple con los requisitos tanto formales como materiales exigidos por la Constitución. Así mismo, estableció que es procedente la prórroga, por considerar que no han desaparecido las causas de la perturbación y, por ende, no se ha conseguido la finalidad propia de la declaratoria del estado de conmoción interior, como es, el restablecimiento del orden público.

A fin de sustentar la anterior afirmación adjuntó cuadros de varias fuentes, entre las cuales se encuentran: el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, la Policía Nacional, DIJIN,

FONDELIBERTAD, la Dirección Central de Policía Judicial, ISA, ECOPETROL, las Gobernaciones y la Federación Colombiana de Municipios. En éstos se ven reflejados los hechos de terrorismo que se han presentado en el país del 11 de agosto al 10 de noviembre de 2002, la evolución de los delitos de impacto durante el período comprendido entre el 11 de mayo y el 10 de noviembre de 2002, los miembros de la Fuerza Pública muertos y heridos en combate, el número de secuestros perpetrados entre agosto 11 y noviembre de 2002, los alcaldes y concejales asesinados, los ataques a instalaciones de la Fuerza Pública perpetrados dentro del período del 11 de agosto a noviembre de 2002, los ataques a poblaciones, las torres derribadas y los municipios afectados con dichos actos.

A continuación el cuadro donde se refleja la evolución de los delitos de impacto.

EVOLUCIÓN DELITOS DE IMPACTO

11 de mayo de 2002 – 10 de noviembre de 2002

DELITO

11 DE MAYO – 10 DE AGOSTO

11 DE AGOSTO – 10 DE NOVIEMBRE

ATENTADOS TORRES DE ENERGÍA

112

47

TORRES DE COMUNICACIONES DERRIBADAS

10

6

ATENTADOS CONTRA PUENTES

18

17

ATAQUE A GASODUCTOS

3

3

ATAQUE A OLEODUCTOS

9

7

ACUEDUCTOS AVERIADOS

1

1

ATAQUES A POBLACIÓN

9

4

ATAQUES A INSTALACIONES DE LA FUERZA PÚBLICA

25

15

EMBOSCADAS FUERZA PÚBLICA

27

41

HOSTIGAMIENTOS

88

77

ACTOS TERRORISTAS

458

373

DESACTIVACIÓN ARTEFACTOS EXPLOSIVOS

167

184

SECUESTROS

985

745

HOMICIDIOS COMUNES

7347

6749

HOMICIDIOS COLECTIVOS

23 (121 Víctimas)

39 (149 Víctimas)

HOMICIDIO DE CONCEJALES

20

21

HOMICIDIO DE ALCALDES

3

1

SECUESTRO DE CONCEJALES

8

7

SECUESTRO DE ALCALDES

7

2

Fuentes:

– Dirección Central de Policía Judicial

– Departamento Administrativo de Seguridad – DAS

– Policía Nacional – Dijin

– Gobernaciones Departamentales

2. Fiscalía General de la Nación

El ciudadano Luis Camilo Osorio Isaza, en calidad de Fiscal General de la Nación, intervino dentro del término de la fijación en lista de este proceso, con el fin de solicitar se declare exequible el Decreto 2555 de 2002, toda vez que a su juicio, resulta evidente la continuidad de la perturbación del orden público en el país.

Consideró que desde el punto de vista formal, la norma en revisión cumple con todos los requisitos constitucionales. De igual forma, manifestó que los presupuestos materiales que convalidan la prórroga del estado de conmoción interior se encuentran acreditados.

Al respecto anotó:

"subsiste aún la perturbación del orden público (presupuesto fáctico); este trastorno, además, está atentando, de manera grave e inminente, contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana (presupuesto valorativo), y, a pesar de los ingentes esfuerzos del ejecutivo desarrollados durante la vigencia del decreto 1837 de 2002, las herramientas jurídicas ordinarias, que recobrarían vigencia con la terminación del estado de conmoción interior, no permitirían, aún, conjurar la grave alteración del ordenamiento institucional (juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía)."

En relación con el presupuesto fáctico, afirmó que aún no existen aquellas condiciones de seguridad y tranquilidad requeridas para el normal ejercicio de los derechos.

De otra parte, en cuanto al presupuesto valorativo, determinó que el contenido de lesividad de los hechos expuestos y probados en la Sentencia C-802 de 2002, no ha variado desde el momento en que el gobierno expidió el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002; en su sentir, lo anterior determina la validez de la prórroga del estado de conmoción interior.

Finalmente, en relación con el juicio sobre las suficiencias de las medidas ordinarias de policía, como tercer y último requisito de orden material que fundamenta la validez del decreto que prorroga el estado de conmoción interior, indicó que las herramientas jurídicas ordinarias no permiten conjurar completamente la grave alteración del orden público que amenaza la estabilidad institucional, la seguridad del estado y la convivencia ciudadana.

Argumentó que no se requiere de mayores elementos de juicio para concluir que resulta

imperioso seguir con el fortalecimiento de la Fuerza Pública y de la rama judicial, proporcionándoles los suficientes recursos económicos necesarios para atender las actividades que por mandato constitucional les corresponden.

En síntesis, estableció que los hechos de carácter grave y excepcional que afronta el país justifican la prórroga por noventa días más del estado de conmoción interior.

El ciudadano Camilo Ospina Bernal, obrando en calidad de Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, facultado mediante Decreto 2519 de 1998, intervino con el fin de exponer los fundamentos jurídicos que en su sentir, sustentan la constitucionalidad del Decreto 2555 de 2002.

Expuso que el Decreto Legislativo 2555 de 2002 cumple con los requisitos exigidos por la Constitución Política y la Ley 137 de 1994; estos son: la firma del Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho; la motivación contenida en los considerandos en los cuales el Gobierno expone las razones en que se basó para prorrogar el estado de excepción, en ejercicio de las facultades que le confiere el Artículo 213 de la Constitución; la oportunidad, toda vez que el Decreto se expide el 8 de noviembre estando vigente el estado de conmoción interior declarado por el Decreto 1837 de 2002; y, en relación con la vigencia, la norma que se revisa es de carácter transitorio, pues es por noventa días contados a partir del día 9 de noviembre de 2002.

Anotó que para el Gobierno Nacional es claro que, “a pesar de las medidas adoptadas durante los primeros noventa días de conmoción interior, las causas que originaron la grave perturbación del orden público y que dieron lugar a la declaratoria inicial subsisten, pues aún existe la inequívoca intención de los grupos terroristas y de organizaciones criminales al margen de la ley de generar un clima de inestabilidad y de violencia, amenazando con su accionar el normal desarrollo de las actividades ciudadanas y de las Instituciones.”

Señaló también que en lo que va corrido desde la declaratoria del estado de conmoción interior, según estadísticas suministradas por las diferentes entidades y centros de información, se registran los siguientes hechos de violencia y barbarie: ciento setenta y un (171) homicidios colectivos, ciento noventa y cuatro (194) asesinatos de civiles, setecientos cuarenta y cinco (745) secuestros, tres (3) ataques a poblaciones, cuatrocientos un (401) casos de terrorismo y doscientos treinta y tres (233) denuncias de extorsión.

Recalcó que resultan insuficientes las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía para conjurar la grave alteración del orden público. Adicionalmente, realizó un recuento de algunas de las medidas tomadas mediante decretos legislativos, como son la creación del impuesto para preservar la seguridad democrática y el procedimiento para la extinción de dominio, para finalmente concluir que se tratan de medidas urgentes, algunas de ellas de carácter transitorio, otras que podrán convertirse en legislación permanente, pero todas indispensables para el restablecimiento y conservación del orden público.

Así las cosas, finalizó estableciendo que a juicio del Gobierno Nacional están dados los presupuestos constitucionales y legales que permiten la prórroga del estado de conmoción interior.

4. Ministerio de Defensa Nacional

La ciudadana Luz Marina Gil García, en calidad de apoderada especial del Ministerio de Defensa Nacional, intervino dentro del término de la fijación en lista de este proceso, con el fin de solicitar se declare constitucional el Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002.

En su sentir, la norma en mención cumple con los requisitos de forma y fondo exigidos por la Constitución para la prórroga del estado de conmoción interior.

Expresó que las circunstancias, hechos y conductas expuestas en los considerandos del Decreto 1837 de 2002, que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción, aunque tienden a disminuir aún persisten.

Realizó un recuento de las pruebas aportadas en virtud de la orden proferida en el Auto del 20 de noviembre de 2002, las cuales ya fueron relacionadas, con el fin de reiterar que persisten los ataques indiscriminados de grupos criminales contra los ciudadanos indefensos, la violación a los derechos humanos y a las reglas del Derecho Internacional Humanitario, la destrucción de pueblos y la comisión de delitos de lesa humanidad como masacres, desapariciones, secuestros y desplazamientos forzados.

Así mismo, señaló que se siguen presentando en diferentes zonas del país actos terroristas contra la población civil y demás autoridades por parte de estos grupos criminales y bandas armadas; así como en contra de la infraestructura de servicios esenciales. Por último anotó

que continúan los actos de coacción y amenazas por parte de grupos armados contra los mandatarios nacionales, locales y seccionales y a sus familias, en el territorio nacional.

Por todo lo anterior, concluyó que se encuentra probada la procedencia material y formal del ejercicio de la facultad del Presidente de la República para prorrogar el estado de conmoción interior, como medida necesaria para conjurar la grave perturbación de orden público, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.

Anexó un cuadro de estadísticas sobre los delitos contra la salud pública.

5. Dirección Nacional de Estupefacientes

El ciudadano Libardo Guauta Rincón, obrando en calidad de apoderado especial de la Dirección Nacional de Estupefacientes, interviene dentro del término de la fijación en lista de este proceso, a fin de solicitar se declare la constitucionalidad del Decreto 2555 de 2002.

Hizo énfasis en problemas como los atentados terroristas contra los puestos de policía, ciudadanos indefensos, funcionarios públicos y contra las poblaciones inermes, entre otros, a fin de sustentar su posición.

Manifestó que levantar el estado de excepción significaría perder todo el esfuerzo institucional realizado con la expedición de los decretos legislativos, que desarrollan la declaratoria de la conmoción interior, haciendo especial referencia al Decreto 1975 de 2002, que contempla el procedimiento de extinción de dominio.

Adujo que con las medidas especiales de policía, se ha logrado mucho en materia de capturas, allanamientos y decomiso de sustancias alucinógenas, lo cual a su parecer, representa un ataque frontal contra una actividad, que es la fuente de ingresos para los grupos, bandas y demás organizaciones delincuenciales.

Finalmente, señaló que otra de las razones que avalan la constitucionalidad del Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002, la constituye la creación de las zonas “ZRC” (Zonas de Rehabilitación y Consolidación).

Por todo lo anterior, consideró que el referido Decreto debe ser declarado constitucional.

6. Comisión Colombiana de Juristas

El ciudadano Gustavo Gallón Giraldo, en calidad de Director de la Comisión Colombiana de Juristas, intervino dentro del término de la fijación en lista de este proceso, con el fin de solicitar que se declare la inconstitucionalidad del Decreto 2555 de 2002.

En primer lugar, manifestó que el Gobierno dispone de la facultad de declarar y prorrogar el estado de conmoción interior; que dicha facultad la debe ejercer únicamente en los casos y dentro de los límites señalados en el Artículo 213 de la Constitución, el Artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 27 de la Convención Americana sobre derechos humanos.

Expuso que los requisitos establecidos en estas normas son los siguientes: 1- que tanto la declaratoria como su prórroga sean realizadas oficialmente y con el cumplimiento de los requisitos formales; 2- que exista una situación de grave perturbación del orden público de carácter excepcional, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana; 3- que sea imposible conjurar la alteración del orden público mediante el uso de las facultades ordinarias de las que dispone el Gobierno.

En relación con el primer requisito, afirmó que la norma en revisión lo cumple, toda vez que la prórroga del estado de conmoción interior fue declarada oficialmente y con el cumplimiento de las formalidades.

En cuanto al aspecto material, consideró que, si bien las causas mencionadas en el decreto por el Gobierno son graves, éstas no constituyen una situación nueva ni sobreviniente y que por consiguiente deba ser enfrentada con medidas excepcionales.

Adujo que las amenazas a mandatarios locales y regionales, así como a otros funcionarios de la administración pública, al momento de declararse el estado excepcional de la conmoción interior, constituían un hecho nuevo que perturbaba de manera grave e inminente la democracia e impedía el ejercicio de la autoridad estatal en lo local, e incluso en lo nacional.

No obstante, a su juicio, las medidas excepcionales tomadas para enfrentar la grave situación crónica que padece el país, no han sido útiles para enfrentar las amenazas contra mandatarios locales y regionales, lo que en su sentir, “riñe con el principio de necesariedad de las medidas de conmoción interior.” En este orden de ideas, establece que la prórroga de la conmoción, como medida excepcional, igualmente carece de idoneidad.

Señaló que la ausencia de una acción decidida de parte de las autoridades para hacer frente a esa crisis permanente, a través de las atribuciones ordinarias que a ellas les confieren la Constitución y las leyes, es una causa determinante de la inseguridad y de la desprotección de derechos en que se encuentra la población colombiana.

Argumentó que actualmente no es necesario acudir a medidas excepcionales de restricción de derechos para enfrentar la crisis que se presenta; que tratándose de una crisis estructural como la existente debería acudirse a medidas también estructurales. En otras palabras, manifiesta que las medidas de excepción, por ser temporales, no tienen la virtualidad de responder a una situación de tal magnitud.

“la ejecución de las numerosas órdenes de captura que existen en contra de miembros de grupos armados al margen de la ley, el retiro de miembros de la fuerza pública involucrados por acción o por omisión en violaciones a derechos humanos y en conformación de grupos para militares; la adopción de un compromiso serio, respaldado por una sincera y decidida voluntad política, para investigar y sancionar a las personas responsables de violaciones a los derecho humanos y al derecho humanitario, la preparación de un verdadero proceso de paz, fundamentado en la búsqueda del respeto de los derecho humanos y el derecho humanitario; la suscripción de acuerdos humanitarios y de un acuerdo global de derechos humanos como el propuesto por la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia; y, en general la implementación de las recomendaciones de organismos intergubernamentales de derechos humanos.”

En síntesis, estableció que si bien la situación de orden público es crítica, dicha situación no es coyuntural sino estructural y constituye lo que la Corte Constitucional ha denominado como violencia endémica. Además señaló que no existe un riesgo que amenace de manera inminente la vida de la nación o la estabilidad institucional.

Por todo lo anterior solicitó se declare inexequible el decreto referido.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte declarar exequible el Decreto 2555 de 2002.

En primer término, señaló que la Corte es la autoridad competente para realizar el examen de constitucionalidad del decreto legislativo mediante el cual se ha prorrogado el estado de conmoción interior declarado en el Decreto 1837 de 2002.

A continuación, afirmó que el Decreto 2555 de 2002 cumple con los requisitos de forma exigidos por la Carta Política, los cuales consisten en: haber sido expedido bajo la vigencia del Decreto 1837 de 2002, que la duración de la prórroga no excede de noventa (90) días calendario, contener la firma del Presidente de la República y la de todos sus ministros, y en establecer los motivos por los cuales se prorroga el estado de conmoción interior.

De otra parte, en relación con el aspecto material del decreto referido, adujo que aún continúan los hechos que aparecen probados en la Sentencia C-802 de 2002.

En su sentir, haciendo alusión a la sentencia C-153 de 1996, se puede afirmar que la finalidad perseguida por la declaración de conmoción interior, por medio del Decreto 1837, no se logró a pesar de las medidas extraordinarias que se tomaron para conjurar la crisis.

Al respecto señaló:

“los elementos materiales que permiten la adopción de la prórroga del estado de conmoción interior, como son los presupuestos fácticos y valorativos permanecen incólumes, a pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional por controlar la situación anómala, es decir, que la perturbación del orden público como primer presupuesto, sigue encausada dentro del sendero de una violencia que tiene la pretensión desestabilizadora de destruir la institucionalidad jurídico-política de la Nación, y el elemento valorativo en cabeza del Ejecutivo, que si bien goza de una amplia discrecionalidad, encuentra su fundamento en el primero, y a que la consecuencia de éste no es otra que, como se ha dicho, el atentado, de manera grave e inminente, contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana.

Por último, manifestó que el término de 90 días es muy corto para obtener los resultados de

las medidas tomadas en virtud de la declaratoria del estado de conmoción interior, así como para haber cesado el terror infundido a los ciudadanos durante muchos años de violencia.

Por todo lo anterior, concluyó que es necesario prolongar la vigencia del estado de excepción referido para garantizar el debido ejercicio de los derechos de todos los asociados.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. COMPETENCIA

En relación con la competencia de la Corte Constitucional para conocer del decreto de prórroga del estado de conmoción interior, esta Corporación considera necesario previamente recordar la regulación de los estados de excepción que traía la Carta Política de 1886, los debates que tuvieron lugar en la Asamblea Nacional Constituyente y la nueva regulación constitucional del estado de conmoción interior y sus prórrogas en la Constitución de 1991.

1. 1. El régimen constitucional anterior.

La Carta Política de 1886 abordaba la dialéctica entre excepción y normalidad, mediante dos figuras afines y complementarias, a saber: el estado de sitio1 y el estado de emergencia económica y social2 .

La regulación constitucional de la anormalidad, como fuente de creación de normas jurídicas, se caracterizaba por lo siguiente: (i) supuestos de hecho tan disímiles como los conflictos armados internacionales y las graves alteraciones del orden público interno eran objeto de la misma regulación contenida en el artículo 121 superior; (ii) inexistencia de límites temporales constitucionales a la vigencia del estado de sitio; y, (iii) carencia de fuerza vinculante de los tratados internacionales en el orden interno a pesar del reenvío que el artículo 121 infine de la Constitución de 1886 operaba al “derecho de gente”3.

Estas características condujeron a que poco a poco, las diferencias semánticas y materiales que siempre deben existir entre regla y excepción, normalidad y anormalidad, temporalidad y permanencia se desdibujasen, y a que se presentase un importante resquebrajamiento del sistema de checks and balance, debido a la acumulación de poderes en cabeza de la Rama Ejecutiva en desmedro de las competencias de las Ramas Legislativa y Judicial, al

desconocimiento de buena parte de los derechos fundamentales, y en suma, a vivir bajo un estado de excepción permanente, sin que por ello se hubiesen conjurado de manera efectiva las causas profundas de la amenaza contra las instituciones democráticas y la sociedad civil.

1. 2. La Asamblea Nacional Constituyente y los límites temporales a la vigencia de los estados de excepción.

Una de las más sentidas preocupaciones de los delegados a la Asamblea Nacional Constituyente, fue la de consagrar unos límites temporales a la duración de los estados de excepción, con el propósito de garantizar la vigencia de un Estado Social de Derecho, y ajustar la regulación constitucional de las situaciones de anormalidad a los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de derechos humanos.

En efecto, en el Informe-Ponencia para primer debate en plenaria, titulado "Normas de Excepción. El Estado de Sitio y el Estado de Excepción. La Emergencia Económica y Social", los delegatarios sostuvieron lo siguiente:

"En los últimos 42 años, el país ha vivido 37 años en estado de sitio, convirtiendo una medida excepcional en un régimen permanente, pues de la Constitución, el único artículo cuya aplicación debería ser la excepción, es el artículo de más permanente aplicación. En vez de la excepción confirmar la regla, la excepción se vuelve regla.

"Todos los proyectos votados, buscan la limitación en el tiempo de los estados de emergencia.

"La discusión sobre si se puede limitar el tiempo de duración del estado o estados de emergencia, sin que hayan cesado las causas de perturbación del orden público, es claramente pertinente.

"La lógica parece indicar que no debe limitarse el tiempo, pues no puede predecirse la duración de la perturbación. Pero la realidad demuestra que en Colombia la prolongación en el tiempo del estado de excepción no ha resuelto el desorden, sino que puede aún haberlo agravado, y sin duda ha deteriorado gravemente la figura del estado de sitio. Además, se ha convertido en una muleta para gobernar casi al margen del estado de derecho. Ha

desordenado las estructuras institucionales, por los frecuentes cambios de orientación en la búsqueda de soluciones que no llegan, por la vía excepcional.”

“Por ello la mayoría de la Comisión en acuerdo con el Gobierno, considera aconsejable limitar a un máximo plazo de un año, la vigencia del estado de excepción”.

“En verdad Colombia sigue utilizando para su vida interior el ya mencionado artículo 121 de la Constitución de 1886, reformado en varias ocasiones sin perder su sustancia, al margen y aun en contra de lo dispuesto en las Convenciones de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano sobre Derechos Humanos.

“El Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la suspensión de garantías por un Estado parte en este instrumento internacional está condicionada al mantenimiento en todo caso de las garantías de la persona relacionadas con el derecho a la vida, a la integridad personal, los principios de legalidad y retroactividad, las libertades de religión y de conciencia, más “las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”. Así mismo la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los Estados partes deberán informar a los demás Estados por conducto del secretario general de la Organización de Estados Americanos, de la suspensión de tales garantías y “de la fecha en que hayan dado por terminada tal suspensión”.

“Colombia ha incumplido estas disposiciones tanto de las Naciones Unidas como de la Organización de los Estados Americanos, dentro de la práctica ininterrumpida del estado de sitio.”4 (Subrayado fuera de texto).

Posteriormente, en la sesión plenaria del 21 de junio de 1991, al ser sometido a votación el texto del actual artículo 213, sobre el estado de conmoción interior, la posición de los delegatarios fue casi unánime en cuanto a la vigencia temporal del mismo y por lo tanto fue aprobada por una amplia mayoría5.

No queda por tanto duda alguna sobre la voluntad de los constituyentes de erigir unos límites temporales a la duración de los estados de excepción en Colombia, cuyo cumplimiento sería salvaguardado por el juez constitucional.

1. 3. La nueva regulación constitucional de los estados de excepción y de sus prórrogas

en la Constitución de 1991.

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

Además del expreso límite temporal, así mismo se establecieron en los artículos 213 y 214 de la Constitución ciertos presupuestos formales y materiales a la prórroga de dicho estado de excepción, los cuales se precisarán posteriormente. Se supeditaron entonces, tanto la declaratoria de la conmoción6 como sus prórrogas, a unos límites de forma y de fondo cuya garantía de cumplimiento a su vez se entregó a un órgano judicial. Esta fue una de las tareas que los constituyentes encomendaron a la Corte Constitucional, como guardián de la integridad y supremacía de la Constitución.

Por lo tanto, puede concluirse, que mediante los artículos 213, 214 y 241-7, la Constitución de 1991 confiere competencia a la Corte Constitucional para realizar un control formal y material sobre el decreto mediante el cual se prorroga un estado de conmoción interior así como sobre aquellos que sean adoptados en virtud del mismo.

Esta determinación guarda plena armonía con lo dispuesto por la Corte en la sentencia C-802 de 2002, en la que se despejó cualquier duda sobre su competencia para conocer, tanto en la forma como en el fondo, del decreto declaratorio de un estado de conmoción interior, e igualmente con la clara e inmodificable línea jurisprudencial existente en la materia relativa a la prórroga de dicho estado de conmoción7. Y representa además, un acatamiento del Estado Colombiano al principio cardinal del derecho internacional de los derechos humanos, según el cual, los Estados partes en un instrumento internacional de esa naturaleza deben adoptar todas las medidas necesarias para que los compromisos asumidos en el ámbito externo, en materia de límites temporales a la declaratoria y vigencia de los estados de excepción8, cuenten en el orden interno con mecanismos efectivos de naturaleza judicial que velen por el respeto efectivo de los mismos.

2. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Con el fin de realizar el respectivo control de constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 2555 de 2002, la Corte adaptará la siguiente metodología:

A. Analizará la naturaleza, presupuestos, límites, facultades y sistemas de control a la prórroga del estado de conmoción interior.

B. Determinará la naturaleza jurídica del decreto de prórroga del estado de conmoción interior.

C. Examinará el presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo y el juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía, en tanto que elementos para adelantar el control de constitucionalidad sobre el decreto de prórroga.

D. Por último, esta Corporación se ocupará de los controles formal y material del Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002.

A. NATURALEZA, PRESUPUESTOS, LIMITES, FACULTADES Y SISTEMAS DE CONTROL DE LA PRÓRROGA DE UN ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR.

1. Naturaleza de la prórroga del estado de conmoción interior.

El estado de conmoción interior es uno de los tres regímenes del derecho constitucional de excepción que, una vez satisfechos unos presupuestos fijados por el texto fundamental, puede ser declarado de manera discrecional por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, y en virtud del cual, el Gobierno Nacional queda investido de facultades excepcionales por el término de 90 días. Por su parte, una vez concurran ciertas circunstancias también de orden constitucional, la discrecionalidad del Gobierno Nacional se extiende a la adopción de las prórrogas previstas en la Constitución, la segunda de las cuales está sujeta al concepto previo y favorable del Senado de la República.

La Constitución determinó bajo qué presupuestos puede ser declarado un estado de conmoción interior y la competencia para su declaración; también señaló expresamente las facultades excepcionales con que queda investido el Gobierno Nacional durante estos períodos de anormalidad. Requisitos todos que se extienden igualmente a las prórrogas de

dicho estado.

En lo que concierne a la competencia para la declaratoria de prórroga de un estado de conmoción interior, esta fue radicada por la Constitución en cabeza del Presidente de la República, una vez aprecie si la persistencia de los hechos que originaron la declaratoria de conmoción por el término inicial es de tal gravedad que siguen atentando de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

Esta decisión del constituyente de 1991 se enmarca en una tendencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuyas primeras expresiones se encuentran en el informe presentado por la Comisión Europea de Derechos Humanos, en el año de 1958, con ocasión del asunto Grecia c. Mas tarde, en el caso lawless, esta instancia internacional precisó el contenido del mencionado principio como sigue:

"Teniendo en cuenta la responsabilidad que incumbe a un Gobierno de proteger a su población contra toda amenaza para la vida de la Nación, es evidente que es necesario dejar un cierto margen de apreciación a fin de determinar si existe un peligro público que amenace la vida de la Nación y que demande de su parte medidas excepcionales" .9

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su sentencia de fondo sobre el mencionado asunto, justificó la existencia del principio del margen de apreciación de los estados, por estimar que éstos se hallan:

"en contacto directo y constante con las realidades presentes, y por ende, mejor ubicadas que el juez internacional para pronunciarse sobre la presencia del peligro".10

En suma, el Presidente de la República goza de un margen de apreciación para declarar y prorrogar un estado de conmoción interior dentro de los límites señalados por la Constitución y sometido a los controles político y judicial correspondientes.

2. Presupuestos.

En relación con los presupuestos para prorrogar por primera vez un estado de conmoción

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

3. Facultades.

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

4. Límites.

Durante la prórroga de un estado de excepción, el Gobierno Nacional está sometido igualmente a todos los límites establecidos para la declaratoria de la conmoción interior11, aunados los especiales propios de la declaratoria de su prórroga, todos los cuales en resumen son los siguientes:

4. 1. Requisitos Formales.

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

Por otra parte, en cuanto a los requisitos formales que exigen los instrumentos internacionales sobre derechos humanos en casos de declaratoria de un estado de excepción (declaración y notificación), la Corte examinará si es preciso que cuando se trate de prórrogas del mismo, es obligación o no cumplir con tales formalidades.

El artículo 16 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, expresamente dispone que el Gobierno deberá, al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, enviar al Secretario general de las Naciones unidas y al Secretario general de la Organización de Estados Americanos, una comunicación en que de aviso a los demás Estados partes de los correspondientes tratados (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Humanos) de los motivos que condujeron a aquélla. Dispone, asimismo, que deberán ser puesto en conocimiento de las mismas instancias internacionales, los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos humanos. Igual comunicación se enviará cuando se levante el estado de excepción. Adviértase, por tanto, que la norma guarda silencio sobre el decreto de prórroga. Sin embargo, la Corte considera que el Gobierno debe asimismo dar noticia a las instancias internacionales sobre la prórroga de un estado de conmoción interior, por varias razones.

En primer lugar, los tratados internacionales sobre derechos humanos se caracterizan por contener cláusulas de salvaguardia, esto es, normas convencionales que, inspiradas en el principio rebus sic stantibus, facultan a los Estados que las invocan a sustraerse, de manera temporal, al cumplimiento de las obligaciones acordadas en el texto del instrumento internacional. Esta manifestación de la teoría de la imprevisión, desarrollada en el derecho privado, fue recogida por el derecho internacional público y responde a una realidad cual es que, en determinadas circunstancias excepcionales, se hace imposible el cumplimiento

estricto de lo acordado, y en tal sentido, para evitar caer en violaciones reiteradas de un determinado tratado internacional, el Estado puede, por un determinado tiempo, desconocer algunas cláusulas convencionales, previo respeto de determinadas solemnidades (declaración y notificación). Estas cláusulas de salvaguardia, como son los artículos 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos constituyen, en consecuencia, buena parte de la regulación internacional de los estados de excepción.

En tal sentido, la prolongación de un estado de excepción debe ajustarse al requisito de temporalidad el cual, se insiste, es inherente a la aplicación adecuada y legítima de las cláusulas de salvaguardia.

Sobre el particular se ha insistido en los informes sobre Estados de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en tanto que interpretaciones autorizadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los cuales dan cuenta de la exigencia de que no se presenten estados de excepción permanentes. En el mismo sentido, los diversos relatores especiales sobre estados de excepción, de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, han recabado en la amenaza que constituyen para el disfrute de los derechos fundamentales, la prolongación indebida en el tiempo de un estado de anormalidad.

En segundo lugar, si bien es cierto que el decreto de prórroga no constituye, per se, un acto jurídico de limitación de derechos humanos, también lo es que mediante él se están extendiendo en el tiempo los efectos de determinadas medidas que si presentan ese contenido.

Por último, recurriendo a una interpretación de menor a mayor, si el Gobierno debe notificar el levantamiento de un estado de excepción, que constituye una decisión que, difícilmente recibirá alguna clase de reproche por parte de la comunidad internacional, con mayor razón debe hacerlo cuandoquiera que se trate de una medida que se encamina a prolongar en el tiempo un régimen de limitación a determinados derechos humanos.

4. 2. Requisitos materiales.

Los supuestos que dan lugar a la prórroga del estado de conmoción interior son los siguientes: uno fáctico de persistencia de la perturbación del orden público, con la connotación de tal gravedad que tenga la virtualidad de seguir atentando de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y la insuficiencia de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía para el restablecimiento del orden público.

La decisión gubernamental de prorrogar el estado de conmoción interior se legítima entonces si se constata empíricamente la permanencia de las causas de alteración del orden público que justificaron la expedición del decreto declaratorio del estado de excepción, o de algunas de ellas, dado que el Gobierno Nacional no puede invocar para la prórroga diferentes o nuevas causas de perturbación. Por lo tanto, si del material probatorio allegado con el fin de llevar a cabo la respectiva comprobación, la Corte encontrare que alguna o algunas de las causas ya no persisten, podría excluirlas de las causas probadas de subsistencia, y determinar que pierdan vigencia las medidas excepcionales que fueron adoptadas con fundamento en ellas, así como advertir que no se podrán expedir otras con el mismo fundamento.

De igual manera, los hechos que se invoquen en un decreto de prórroga deben continuar revistiendo una gravedad tal que justifiquen la necesidad de que el Gobierno Nacional extienda la vigencia en el tiempo de unas medidas excepcionales, y que asimismo, pueda seguir legislando a fin de conjurar la amenaza que se cierne sobre las instituciones democráticas y la sociedad civil.

Además, la perturbación del orden público debe continuar siendo de tal entidad, que demande para conjurarla el recurso a medidas excepcionales. En tal sentido, si después de declarada la conmoción interior se expiden por el Congreso de la República medidas de carácter permanente sobre asuntos cuya regulación fue objeto de alguna medidas excepcional, le corresponderá al Gobierno apreciar en concreto la suficiencia de las atribuciones ordinarias de policía en relación con el punto específico a fin de que determine si no debe prorrogar la vigencia de las medidas excepcionales correspondientes.

En este orden de ideas, las facultades con que cuenta el Gobierno Nacional durante la prórroga serán las “estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e

impedir la extensión de sus efectos”, y en consecuencia, los decretos legislativos expedidos con fundamento en el decreto de prórroga deben seguir cumpliendo con los requisitos de conexidad, proporcionalidad, finalidad y necesidad.

En suma, el condicionamiento material que la Carta hace de la prórroga de la conmoción interior no sólo determina la legitimidad o ilegitimidad constitucional del decreto declarativo de la prórroga sino también el de las medidas que prorrogan su vigencia, pues constituye el ámbito de sujeción de los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él.

Finalmente, al igual que ocurre durante la declaratoria de la conmoción interior, a lo largo de la prórroga, el Ejecutivo debe respetar los límites establecidos en la Constitución, los tratados internacionales, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y las reglas deducidas por la Corte Constitucional en la materia. Es así que durante la prórroga tampoco se podrán suspender derechos humanos ni libertades fundamentales que revistan el carácter de intangibles; ni restringir el núcleo esencial de los otros derechos; de igual manera, se deben acatar los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad; respetar las reglas del derecho internacional humanitario, igualmente se debe sujeción a la Ley Estatutaria, a la no interrupción del normal funcionamiento de las Ramas del Poder Público ni de los órganos del Estado, la no investigación y juzgamiento de civiles por la justicia penal militar, y deberá declarar restablecido el orden público cuando cesen las causas por las cuales fue necesario declarar la prórroga. Restricciones que han sido ampliamente desarrolladas y precisadas por la jurisprudencia de la Corte.12

5. Sistemas de control.

Por mandato de la Constitución, la decisión de prorrogar el estado de conmoción interior está sometida a dos tipos de controles, cuyo ejercicio se debe realizar con las particularidades y precisiones que se indican a continuación.

5. 1. El control político

Bien es sabido que el Estado Social de Derecho se basa no sólo en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de una extensa red de controles que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de la autoridad. El control que está llamado a ejercer el Congreso sobre el Presidente de la República y sus ministros, en

tiempos de anormalidad, es uno de esos controles, cuyo objeto lo constituye la declaratoria del estado de conmoción interior y sus prorrogas, y las medidas adoptadas bajo su amparo.

Sin duda, el Congreso de la República, como instancia representativa de todos los ciudadanos, tiene derecho a conocer lo "público", es decir, todo lo que afecte el interés general. En tal sentido, resulta vital la información que conozca este órgano, por cuanto "La información parlamentaria adquiere todo su sentido en conexión con el fin a que está destinada: el debate con publicidad, es decir, el control" 13.

Por su parte, el artículo 39 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 recoge este mandato constitucional, y dispone además, que de tener ocurrencia una prórroga a la vigencia del estado de excepción, el Gobierno Nacional deberá presentar un informe explicando las razones que condujeron a tomar tal decisión. En todos los casos, cada treinta días deberá presentarse un informe sobre evolución de los acontecimientos, las medidas adoptadas, su evaluación y las investigaciones en curso sobre eventuales abusos cometidos en ejercicio de las facultades extraordinarias.

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

Si se trata de una segunda prórroga, los instrumentos constitucionales con que cuenta el Congreso para ejercer tal control político sobre el Gobierno son aún más rigurosos que en el caso sub judice, por cuanto se requiere concepto previo y favorable del Senado de la República para la adopción del decreto de prórroga.

En este orden de ideas, el contenido del control político que se ejerce sobre el Gobierno Nacional con ocasión de la adopción de un decreto declaratorio de un estado de conmoción interior no es idéntico a aquel que tiene lugar merced a la expedición de un decreto de prórroga: en el primero se discutirá sobre la urgencia y conveniencia para la Nación de haber recurrido a un régimen jurídico de anormalidad; el segundo debe versar además, sobre la efectividad de las medidas excepcionales que fueron adoptadas e implementadas por el Gobierno Nacional y la evolución de los acontecimientos14 y la forma en que fueron

ejecutadas, así como la posible omisión del Gobierno en la toma de medidas urgentes y necesarias a fin de conjurar eficazmente las causas que originaron la conmoción interior.

5. 2. El control judicial.

El texto de la Constitución de 1991, los tratados sobre derechos humanos que prohíben su limitación durante estados de excepción, las normas del derecho internacional humanitario, la Ley Estatutaria 137 de 1994, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia, amén de las importantes especificidades que ofrece la naturaleza jurídica del decreto de prórroga del estado de conmoción interior determinan la variedad de control constitucional que se debe ejercerse sobre el mismo.

En tal sentido, a pesar de que en la elaboración e interpretación del contenido y alcance de estas normas jurídicas han intervenido, como puede observarse, el constituyente, la comunidad internacional, el legislador estatutario y el juez constitucional, todas ellas van encaminadas en la misma dirección: evitar los abusos del Ejecutivo por la declaratoria injustificada de un estado de anormalidad jurídica, mantener un sistema democrático de Gobierno; salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos; y sobre todo, garantizar el disfrute pleno de los derechos inherentes al ser humano. No siendo por tanto las disposiciones de los órdenes interno e internacional antagónicas en la materia sino por el contrario complementarias en cuanto a que constituyen parámetros para juzgar la validez de la prolongación en el tiempo y espacio de un estado de excepción. La Corte considera que todas apuntan a que el juez constitucional examine la presencia de un supuesto fáctico que justifique la adopción del decreto de prórroga, analice el presupuesto valorativo, y que sigan siendo insuficientes las medidas ordinarias de policía para enfrentar la alteración del orden público.

B. NATURALEZA JURÍDICA DEL DECRETO DE PRÓRROGA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR.

Al igual que sucede con el decreto declaratorio del estado de conmoción interior, aquel que lo prorroga no puede ser considerado un simple acto de gobierno. En efecto por su propia naturaleza, el acto de gobierno no es justiciable. Se trata en consecuencia, de una acción u omisión dotada de un alto contenido político emanada del Poder Ejecutivo, que escapa a cualquier modalidad de control jurisdiccional. Los orígenes remotos de esta teoría se

encuentran en Francia, país en el cual, desde el famoso fallo del 19 de Febrero de 1875 del Consejo de Estado en el asunto del Príncipe Napoleón15, no ha dejado de ver limitada su aplicación. En Colombia, merced a la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, a diversas reformas legislativas, y en suma, a que han sido en buena hora superadas las tesis de Carl Schmitt, para quien "La decisión sobre lo excepcional es la decisión política por antonomasia"16, la teoría del acto de gobierno ha sido desterrada por cuanto resulta incompatible con los postulados del Estado de Derecho.

Siendo entonces el decreto que prorroga un estado de conmoción interior un acto justiciable y no político es necesario examinar cuál es la naturaleza jurídica del mismo, y por ende, el contenido y alcance del control constitucional que se ejerce sobre aquél.

1. Un acto declarativo cuya validez está supeditada a la existencia de un vínculo de conexidad material con otro acto jurídico.

El decreto de prórroga de un estado de conmoción interior es un acto declarativo por cuanto en él se da cuenta de una situación de hecho existente, la cual, por exigencia constitucional, debe guardar un vínculo de conexidad material con aquella que fue invocada para declarar un estado de conmoción interior. A decir verdad, el decreto de prórroga no puede ser considerado como un mero formalismo enderezado a dar continuidad por el lapso establecido en la Carta Política, a un estado de anormalidad, sino como un acto jurídico, que como tal deber estar debidamente motivado, y ser sometido a un estricto control de constitucionalidad.

En este orden de ideas, el Gobierno Nacional, en ejercicio de su margen de apreciación, puede considerar que las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción no han sido plenamente conjuradas; que por ello es preciso darle continuidad a las medidas que se vienen ejecutando, y si es preciso, continuar adoptando otras para impedir la extensión de los efectos del conjunto de causa que siguen perturbando, de manera grave, la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

La existencia por tanto de un vínculo de conexidad material entre el decreto de prórroga y el de declaración es un requisito insoslayable de orden constitucional, tal y como lo ha entendido esta Corporación

“El decreto que prorroga el estado de conmoción interior debe referirse a hechos que sean conexos respecto de los que originaron el decreto declaratorio del estado de excepción. Sólo así podría justificarse la prolongación de la vigencia de los decretos legislativos previamente dictados”17.

2. Es un acto habilitante para adoptar normas con fuerza de ley.

Al igual que sucede con el decreto declaratorio del estado de conmoción interior, el de prórroga tiene la fuerza y el valor material de la ley, pues es un acto que produce innegables efectos jurídicos toda vez que habilita al Presidente de la República para ejercer las facultades legislativas excepcionales, es decir, para tomar medidas como legislador extraordinario bajo un régimen jurídico de anormalidad18.

En efecto, el decreto de prórroga constituye un acto de autohabilitación para que el Gobierno Nacional continúe expidiendo decretos legislativos, bien sea que éstos suspendan temporalmente la vigencia de leyes que resulten incompatibles con el estado de anormalidad, bien que se adopten medidas novedosas, no reguladas, pero siempre encaminadas a conjurar las causas que originaron la conmoción interior. Todo depende de la valoración que el Ejecutivo realice poco antes de vencerse el término de vigencia inicial, sobre los medios idóneos a continuar empleando para lograr los fines perseguidos.

Esta prolongación de la competencia legislativa del Gobierno Nacional, debe ser examinada por el juez constitucional, por cuanto el desequilibrio de poderes que se ocasiona con el ejercicio de la misma, tiende a acentuarse y hacerse más patente conforme transcurre el tiempo. Por lo tanto, todos los decretos legislativos dictados durante la prórroga de la conmoción interior deberán cumplir con los requisitos de conexidad, necesidad, finalidad y proporcionalidad, y también deben ser sometidos al control constitucional.

3. El decreto de prórroga tiene naturaleza de legislativo.

El decreto mediante el cual se prorroga un estado de conmoción interior tiene la naturaleza de legislativo, pues como ha quedado determinado, es un acto declarativo, y al igual que el de declaratoria de conmoción interior, también se constituye en una autohabilitación para continuar legislando.

Sobre el particular la Corte, en sentencia C-802 del 2 de Octubre de 2002, consideró que existían dos variedades de decretos legislativos, a saber:

“En suma, debe concluir la Corte que la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los declarativos del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales.

“Existe además una inescindibilidad indiscutible entre el decreto declaratorio del estado de conmoción y los decretos expedidos a su amparo. Uno y otros forman el régimen jurídico de los estados de excepción. El decreto declaratorio no es de menor jerarquía normativa; por el contrario, constituye el parámetro de control de los decretos que con fundamento en él dicte el Gobierno Nacional. Si uno y otros decretos legislativos forman un mismo régimen jurídico, es lógico entender que su control de constitucionalidad no podía difuminarse en dos órganos distintos y, menos aún, pertenecientes a la misma jurisdicción.

4. Un acto que extiende la vigencia de las medidas de excepción.

La particularidad que ofrece el decreto de prorroga de un estado de excepción, y que realmente lo diferencia de aquel que la declara por primera vez, consiste en tratarse de un acto jurídico con poder jurídico para extender la vigencia en el tiempo de unas disposiciones con fuerza de ley que fueron adoptadas como desarrollo del decreto de declaratoria del estado de conmoción interior y sometidas al control de constitucionalidad automático. Por lo tanto, todas las medidas acogidas durante la conmoción interior mantienen su vigencia durante la prórroga, en los términos dispuestos por la Corte en sus diversos fallos y cuyo cumplimiento puede constatar en cualquier momento, a condición de que subsistan las causas que le dieron origen a cada una de ellas.

En este orden de ideas, el decreto de prórroga no puede considerarse como un mero trámite o un formalismo, por cuanto en él se da cuenta de unos hechos, sometidos a valoración jurídico-política por el Gobierno Nacional, que deben guardan una conexidad material con el decreto declaratorio del estado de excepción, y que en esa medida, comparte la naturaleza de cualquier decreto legislativo; que además, constituye una autohabilitación para continuar adoptando normas con fuerza de ley, y que, asimismo, extiende los efectos en el tiempo de unas medidas de excepción, cuyo contenido puede ser muy variado.

Sin embargo, el decreto legislativo de prórroga se distingue de los demás que han sido adoptados en desarrollo del estado de conmoción interior, en cuanto, se insiste, no se trata de una medida de excepción más, como si lo son, inter alia, la creación de un impuesto, la nueva regulación de la acción de extinción de dominio, la definición de zonas de rehabilitación y consolidación, etcétera, pues a pesar de haber sido adoptado durante la vigencia del estado de anormalidad, se está ante un acto que constituye una autohabilitación al Gobierno Nacional para continuar legislando por otros noventa días más y que tiene la virtud de prorrogar en el tiempo la vigencia de otros decretos legislativos.

Estas particularidades determinan que el juicio de constitucionalidad que se debe realizar sobre el decreto legislativo de prórroga, no coincida en cuanto a su contenido y alcance, con aquel que se adelanta frente a las medidas adoptadas en desarrollo del estado de conmoción interior. En tal sentido, al realizarse el juicio de conexidad material se debe tener en cuenta que al Gobierno Nacional solo le asiste la facultad de invocar causas que guarden una estrecha relación con las que originaron la declaratoria del estado de excepción.

Además, dado que durante la conmoción interior el Congreso de la República no pierde competencia para ejercer las funciones que le han sido encomendadas por la Constitución, al punto que puede reunirse por derecho propio dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, el control de constitucionalidad que se ejerza en estos casos, en cuanto a la suficiencia de las medidas ordinarias de policía, debe tomar en cuenta las leyes adoptadas por el Congreso de la República durante la conmoción interior, a fin de determinar si las medidas ordinarias de policía sobrevinientes son suficientes para conjurar las causas de la perturbación, o algunas de ellas, y por lo tanto concluir, que medidas extraordinarias ya no pueden seguir teniendo vigencia.

Igualmente, le corresponde a la Corte apreciar todo el conjunto de medidas anunciadas y adoptadas por el Gobierno Nacional como necesarias para conjurar las causas de la conmoción interior, pues dada la anunciada urgencia para su adopción, debieron también ser ejecutadas de manera inminente durante los noventa días correspondientes. De lo contrario, podría considerarse no necesaria y por ende arbitraria la declaratoria de prorroga de la conmoción. En otros términos, la discrecionalidad con que cuenta el Gobierno Nacional, entendida como la libertad de elección entre alternativas constitucionalmente válidas y fundadas en criterios políticos o de oportunidad para seleccionar los medios encaminados a

conjurar a lo largo de noventa días la alteración al orden público, tiene como contrapartida el cabal, eficiente y eficaz ejercicio de esta potestad constitucional, tanto más y en cuanto, su ejecución corresponde a las autoridades públicas que dependen del Presidente de la República. De otra manera, las medidas no podrán ser consideradas como urgentes y necesarias y no se entendería razonable la apelación a la prórroga a un estado de excepción, pues podría concluirse que realmente no era necesaria la excepcionalidad para el restablecimiento del orden público.

No sobra advertir, que en el presente caso, el Presidente de la República declaró el estado de conmoción interior en los primeros días de agosto de 2002 y anunció la necesidad de tomar un cúmulo de medidas excepcionales a fin de conjurar las causas que la originaron. Entre las medidas adoptadas, merece especial consideración la contenida en el Decreto Legislativo 1838 de 2002 mediante el cual se creo un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática. En dicha ocasión se invoco como motivo para su adopción, la necesidad de proveer en forma inmediata de recursos a las Fuerzas Militares, de Policía y a las demás entidades del Estado que deben intervenir en conjurar los actos que han perturbado el orden público e impedir que se extiendan sus efectos. De las pruebas aportadas a este proceso constitucional se observa, que por lo menos tres meses después de decretada la conmoción interior, dicho impuesto no ha cumplido su cometido, pues tan solo han recibido efectivamente algunos recursos provenientes del citado impuesto las fuerzas militares.

Además, la constitucionalidad de dicho Decreto 1838 de 2002, así como la del 1959 del mismo año, por el cual se adicionó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002, fue condicionada por la Corte, guardando armonía con lo dispuesto en la sentencia C-802 de 2002, a que todas y cada unas de las medidas adoptadas durante la conmoción interior debían dirigirse exclusivamente a conjurar las causas que justificaron la declaratoria de la misma. Por ello, solo encontró procedente su compatibilidad con la Constitución si se dirigían a cumplir dicha finalidad.

En la sentencia C-876 de 2002, en relación con la creación del impuesto sobre el patrimonio, la Corte hizo énfasis en que:

“los gastos deberán estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de

la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos sin que en ningún caso el Gobierno pueda variar o desconocer dicha destinación. En este sentido la destinación de los recursos que se recauden no podrá ser diferente a la que señaló tanto en el Decreto que declaró el Estado de Conmoción Interior como en el Decreto sub examine."

Por lo anterior, en la parte resolutiva dispuso:

"Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 1° del Decreto Legislativo 1838 de 2002, bajo el entendido que los gastos deberán estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, en los términos de la parte motiva de esta sentencia."

Por su parte, en la sentencia C-947 de 2002, relacionada con la adición al Presupuesto General de la Nación, la Corte reiteró la destinación específica de los dineros recaudados con el impuesto sobre el patrimonio, en los siguientes términos:

Y por lo tanto, en la parte resolutiva se dispuso:

"Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 2º del Decreto Legislativo 1959 de 2002, en el entendido de que los gastos deberán estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, en los términos de la parte motiva de esta sentencia."

La anterior importante precisión debe hacerla la Corte en esta oportunidad, pues el conjunto del material probatorio allegado a este proceso con el fin de verificar los hechos invocados por el Presidente para prorrogar por primera vez el estado de conmoción interior llama la atención de la Corte, y en especial ciertos documentos como el Informe presentado el 27 de Noviembre de 2002, por la Secretaria General del Ministerio de Defensa en el cual aparece un rubro relacionado con la puesta en marcha de los Planes de Modernización y Equipamiento de la Fuerza Pública, denominado "Otros, $16.4 mil millones"19, así como la respuesta que el oficio núm. 95766 del 1 de Noviembre de 2002, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el que no se accedió a la solicitud de darle un destino diferente al establecido en el decreto de liquidación 2132 del 26 de septiembre de 2002 a una suma por

valor de 2 mil millones de pesos20, los cuales suscitan dudas sobre la urgencia de la medida y el cumplimiento de su finalidad, así como que tampoco dejan suficientemente clara la manera como se están administrando algunos recursos recaudados con el impuesto sobre el patrimonio.

Por lo tanto, con el fin de garantizar la transparencia en el gasto público, la Corte solicitará al Contralor General de la República, que verifique el cumplimiento de la finalidad de la creación, recaudo y destinación del impuesto al patrimonio establecido por el Decreto legislativo 1838 de 2002 e incorporado al Presupuesto General de la nación mediante Decreto legislativo 19959 de 2002, en los términos de las sentencias C-876 y C-947 ambas de 2002, tanto en el aspecto de la gestión pública como en la destinación de los recursos, para lo cual se le correrá traslado de copia de la totalidad de éste expediente.

Finalmente, al respecto de la declaratoria de prórroga del estado de conmoción interior, la Corte considera necesario aclarar, que los efectos que tiene este acto jurídico no deben confundirse con la situación de hecho que aparece descrita en el tercer inciso del artículo 213 constitucional que parte de la declaratoria de levantamiento del estado de excepción y la correspondiente facultad del Gobierno de extensión, por noventa días más, de la vigencia de los decretos legislativos que considere conveniente deban seguir teniendo vigencia, por supuesto igualmente, en los términos que esta Corte haya establecido en los fallos de constitucionalidad correspondientes. Decisión gubernamental, sometida también al control judicial automático de esta Corporación, en ejercicio de sus competencias de guardián de la integridad y supremacía de la Carta Política21.

Igualmente debe precisarse, que las medidas cuya vigencia se prolongará, en los términos dispuestos por la Corte Constitucional, son las siguientes, salvo los Decretos Legislativos 1838 y 1959 de 2002, por cuanto se trata de una regulación de ejecución instantánea22.

CONMOCIÓN INTERIOR

HECHOS PROBADOS EN LA SENTENCIA C-802 DE 2002 QUE DIERON ORIGEN A LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR.

DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR

FINALIDAD DE LAS MEDIDAS

PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1- Ataques contra ciudadanos indefensos, violaciones a sus derechos, violaciones a sus derechos humanos, violaciones a las reglas del Derecho Internacional Humanitario y comisión de delitos de lesa humanidad como las masacres, desapariciones, secuestros, desplazamientos forzados y destrucción de pueblos indefensos por parte de “bandas armadas” y “grupos criminales”, organizados y financieros al amparo del lucro gigantesco que les proporciona su participación directa y creciente en los delitos de narcotráfico, el secuestro y la extorsión, fuentes principales de esta tragedia colectiva. El poder financiero de estos grupos y su conexión con grupos afines de otros países o regiones y su capacidad tecnológica creciente para el terror.

2- Actos de terrorismo que se han presentado durante las últimas semanas en diferentes lugares del país y ataques terroristas contra la población civil y otras autoridades nacionales y contra la infraestructura de servicios esenciales por parte de bandas armadas y grupos criminales

I- Decretos Legislativos

Decreto legislativo 1838 de agosto 11 de 2002, por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática.

Decreto 1885 del 20 de agosto de 2002, por medio del cual se adiciona el Decreto 1838 de 2002.

Decreto 1900 del 23 de agosto de 2002, “por el cual se adoptan unas medidas en materia penal y procesal penal contra las organizaciones delincuenciales y se dictan otras disposiciones

Decreto 1959 de 2002, por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para vigencia fiscal de 2002

Decreto legislativo 1975 de 2002, por medio del cual se suspende la Ley 333 de 1996 y se regulan la acción y el trámite de la extinción de dominio.

Decreto 2001 del 9 de septiembre de 2002, “por el cual se modifica la competencia de los jueces penales del circuito especializados”.

Decreto 2002 del 9 de septiembre de 2002, por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidacion.

Decreto 2180 de 2002, por medio del cual se modifican los artículos 4º y 6º del Decreto 1900 de 2002.

Esta norma adiciona el artículo 7 del Decreto 1838 de 2002, señalando que no están obligadas a pagar el impuesto las empresas de servicios públicos domiciliarios que a la entrada en vigencia del presente Decreto se encuentren intervenidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, así como las personas naturales declarantes del impuesto que no hubieren cumplido con el patrimonio bruto mínimo exigido para declarar.

Esta medida fue adoptada para combatir las organizaciones delincuenciales que se vienen lucrando del hurto y contrabando de hidrocarburos y sus derivados.

Este decreto fue expedido en virtud de la necesidad de aumentar los recursos con destino a la seguridad y defensa, pues con los que hoy se dispone son insuficientes para la inversión adicional que requiere el crecimiento de la Policía y las Fuerzas Militares, sus planes de expansión operativa y la modernización de su equipamiento para los años 2002 y 2003.

Esta medida fue implementada para agilizar el procedimiento de extinción de dominio sobre los bienes y recursos provenientes directa o indirectamente de actividades ilícitas.

Esta medida fue adoptada con el fin de establecer mecanismos jurídicos que permitieran a las autoridades de instrucción y judiciales. Fijó la competencia de la Justicia Penal Especializada para que conociera privativamente de los delitos de mayor impacto social como el terrorismo y el narcotráfico.

Esta medida fue adoptada con el fin de fortalecer la labor de los miembros de la Fuerza Pública, el DAS y aquellos organismos que cuentan con atribuciones permanentes de policía judicial.

Faculta a estas autoridades para capturar; efectuar inspecciones o registros domiciliarios, allanamientos, interceptación y registro de comunicaciones; restringir la libertad de locomoción y la utilización de bienes y servicios técnicos y profesionales.

Este decreto modifica los artículos 4 y 6 del D. 1900 de 2002, en el sentido de despenalizar la introducción en las zonas de frontera de hasta 10 galones de combustible o su equivalente en litros.

Sentencia C-876 del 16 de octubre de 2002

M.P. Alvaro Tafur Galvis

(EXEQUIBLE, salvo el inciso 2º del artículo 5º)

Sentencia C-940 de diciembre de 2002

(Parcialmente EXEQUIBLE).

Sentencia C-939 del 31 de octubre de 2002

M.P. Eduardo Montealegre Lynett

(INEXEQUIBLE)

Sentencia C- 947 del 6 de noviembre de 2002

M.P. Rodrigo Escobar Gil

(EXEQUIBLE)

M.P. Clara Inés Vargas Hdz (EXEQUIBLE condicionado).

Sentencia C-1064 del 3 de Diciembre de 2002.

M.P. Alfredo Beltrán Sierra. (EXEQUIBLE condicionado y EXEQUIBLES otro artículo)

Sentencia C-1024 del 26 de Noviembre de 2002.

M.P. Alfredo Beltrán Sierra. (EXEQUIBLES algunos artículos; EXEQUIBLES CONDICIONADOS otros e INEXEQUIBLES algunos)

Sentencia C-1065 del 3 de diciembre de 2002

M.P. Eduardo Montealegre Lynett

(INEXEQUIBLE)

C. ELEMENTOS PARA ADELANTAR EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE EL DECRETO DE PRÓRROGA: EL PRESUPUESTO FACTICO, EL PRESUPUESTO VALORATIVO Y EL JUICIO SOBRE LAS MEDIDAS ORDINARIAS DE POLICÍA.

De conformidad con el artículo 213 superior, los presupuestos materiales de la prórroga del estado de conmoción interior son los siguientes: presupuesto fáctico, presupuesto valorativo y juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias.

1. Presupuesto fáctico.

Se refiere a la constatación de la situación de naturaleza fáctica invocada por el Gobierno Nacional. Este juicio es de orden objetivo o empírico a fin de verificar la continuidad de los hechos que perturban el orden público y que generan la situación de inseguridad e intranquilidad que ameritan ser conjuradas.

Resultaría contrario a la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, una declaración de prórroga de un estado de excepción que: (i) se apoyase sobre hechos inexistentes; (ii) que tuviere como soporte una situación que ha dejado de existir; (iii) se fundase en unos hechos que no guardasen conexidad material directa con aquellos que resultaron probados en el juicio de constitucionalidad que se adelantó sobre el decreto de declaratoria de conmoción interior; y, (iv) que no especificase en su texto los motivos relacionados con la naturaleza del peligro, sin lo cual resultaría objetivamente imposible realizar una evaluación seria y sopesada por los órganos de control, tanto internos como internacionales, de la existencia e intensidad de la amenaza que invoca el Gobierno Nacional para prolongar en el tiempo un estado de anormalidad.

En este orden de ideas, no sería admisible un decreto de prórroga de un estado de excepción que se apoyase, simplemente, en “hechos notorios” o de “público conocimiento”, tal y como, desde hace mucho tiempo, lo ha advertido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos23, por medio de sus informes sobre Estados miembros de la OEA.

Aunado a lo anterior, los hechos que el Gobierno Nacional invoque en un decreto de prórroga deben guardar una conexidad material con las causas que justificaron la declaratoria del estado de conmoción interior, y que encontró probadas por la Corte. Lo que de manera alguna puede hacer el Gobierno Nacional es invocar en el decreto de prórroga causas nuevas de alteración del orden público, que no fueron tenidas en cuenta y probadas en el decreto declarativo de la conmoción interior.

2. Presupuesto valorativo.

Una vez constatados por el juez constitucional los hechos invocados por el Gobierno Nacional para prorrogar un estado de conmoción interior, aquél debe proceder a adelantar un juicio de

valor sobre los mismos para determinar si hubo arbitrariedad o error manifiesto por parte del Presidente, en cuanto a la persistencia de las causa de perturbación, con gravedad tal que sigen atentando de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

Cabe además señalar que, a semejanza de lo que sucede al momento de controlar judicialmente el decreto declaratorio del estado de conmoción interior, en el caso sub judice, el presupuesto valorativo también debe someterse a un control objetivo de constitucionalidad pues al control jurídico le interesa que la prórroga del estado de excepción se ajuste a la racionalidad propia de la juridicidad que la regula.

3. Juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias.

Finalmente, la Corte debe examinar la suficiencia de las medidas ordinarias de policía, pues debe verificarse si la adopción de un decreto legislativo prorrogando el estado de conmoción interior es "un último recurso para defender al pueblo colombiano y a la organización institucional que él se ha dado, de la agresión implícita en la grave alteración del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana"24. Juicio en el que se debe establecer, si la valoración que hizo el Presidente sobre si los mecanismos ordinarios de mantenimiento y restablecimiento del orden público aun no bastan para conjurar la grave perturbación del orden público, y que por tal razón, es preciso prolongar la vigencia en el tiempo de una medidas excepcionales que fueron adoptadas y ejecutadas en virtud de una declaratoria de estado de conmoción interior es una decisión arbitraria o corresponde a un en error manifiesto de apreciación.

Sin embargo, el juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía difiere de aquél que la Corte adelantó en relación con la declaratoria del estado de conmoción interior25. En aquel entonces, esta Corporación consideró que "Cuando se trata del decreto declaratorio del estado de conmoción interior, el análisis del juicio de suficiencia de las medidas ordinarias de policía debe ser global y no detallado pues de lo contrario se anularía el control que la Corte debe emprender posteriormente sobre cada uno de los decretos legislativos en desarrollo. Esto es así porque no se trata de verificar la exequibilidad de cada una de las medidas que se anuncien en el decreto declaratorio, sino de determinar, desde el

ámbito de validez de ese decreto, si se puede inferir que la crisis no se supera con el solo ejercicio de las atribuciones ordinarias de policía". En contrapartida, en sede del control de constitucionalidad del decreto de prórroga tales juicios de constitucionalidad, sobre cada una de las medidas, ya han tenido ocurrencia, con lo cual el examen de la Corte se desplaza a examinar si dadas las medidas excepcionales adoptadas y ejecutadas persisten los hechos que justificaron la declaratoria del estado de excepción, y por ende siguen siendo insuficientes las atribuciones ordinarias de policía.

Entonces, una segunda particularidad que ofrece el juicio sobre la suficiencia de la medidas ordinarias, consiste en que si después de realizada la prórroga, el Congreso de la República expide nuevas medidas de carácter permanente que sustituyan las adoptadas al amparo de la conmoción interior, y el Gobierno Nacional no dispone sobre las que no pueden seguir teniendo vigencia, tendrá la carga de probar la necesidad de prorrogarla, debido a que ya se cuenta con un mecanismo ordinario que puede ser suficiente para restablecer el orden público.

4. Conclusión.

El control de constitucionalidad que se realiza sobre el decreto de prórroga de un estado de conmoción interior, al igual que el declaratorio, es objetivo, y por ende le impone al juez constitucional verificar la existencia de tres presupuestos: un presupuesto fáctico, un presupuesto valorativo y un juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía.

Cabe aclarar que, aunque formalmente son los mismos que se adelantan al momento de controlar la constitucionalidad del decreto declaratorio del estado de excepción, las particularidades que presenta el de prórroga, sin duda, le impone unos matices y singularidades a los mismos.

C. CONTROLES DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL Y MATERIAL SOBRE EL DECRETO 2555 DE 2002.

1. Juicio formal sobre el decreto 2555 de 2002.

La Corte examinará si con la adopción del decreto sub examine se acataron o no los requisitos formales exigidos por los artículos 213 y 214 constitucionales, en concordancia con

la Ley Estatutaria 137 de 1994.

Examinando el Decreto 2555 de 2002 se observa que aparece firmado por el Presidente de la República y por todos los Ministros. El Ministro de Justicia y del Derecho lo suscribe además como encargado de las funciones del Despacho del Ministro del Interior; la Ministra de Desarrollo Económico lo firma como encargada de la funciones del despacho del Ministro del Medio Ambiente, el Ministro de Salud suscribe el decreto como encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social. De igual manera, la Viceministra de Relaciones Exteriores, el Viceministro de Educación Nacional y la Viceministra de Cultura suscriben el Decreto en calidad de encargados de sus correspondientes Despachos, y por lo tanto, en ejercicio de las atribuciones que le son propias a sus titulares.

De igual manera, constata la Corte que el decreto en mención se encuentra adecuada y suficientemente motivado, y que apareció publicado en el Diario Oficial, año CXXXVIII, núm. 44992.8, del día 8 de Noviembre de 2002.

Por otra parte, el decreto 2555 del 8 de Noviembre de 2002 fue adoptado durante la vigencia del estado de conmoción interior, el cual había sido declarado el día 8 de agosto de 2002, y asimismo dispuso como término de duración de la prórroga del estado de excepción el de noventa (90) días calendario, contados a partir del día 9 de Noviembre del año pasado.

En consecuencia, la Corte encuentra satisfechas las formalidades exigidas por la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994.

2. Análisis material sobre el decreto 2555 de 2002.

El decreto 2555 de 2002 del 8 de Noviembre de 2002 está integrado por una parte motiva, conformada por una decena de considerandos, y por una parte resolutiva que cuenta con tan sólo dos artículos. En la parte motiva se alude a que, a pesar de las medidas excepcionales que han sido adoptadas, subsisten aún las causas de la alteración del orden público que atentan contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior el día 8 de Agosto de 2002. Pasa entonces la Corte a analizar los presupuestos materiales de la prórroga del estado de conmoción interior.

2. 1. Presupuesto fáctico.

Al igual que sucede con el decreto declaratorio del estado de conmoción interior, aquel mediante el cual se prorroga el mismo, se caracteriza por referenciar unos hechos y realizar una valoración jurídica sobre los mismos.

En tal sentido, la Corte llevará a cabo una labor de sistematización de los hechos que aparecen referenciados en el texto del decreto 2555 de 2002 y a confrontarlos, seguidamente, con las pruebas que han sido aportadas y practicadas en el curso del presente proceso de constitucionalidad.

Así pues, en la parte motiva del decreto sub examine se referencian los siguientes hechos:

A) Ataques indiscriminados de grupos criminales contra los ciudadanos indefensos con violación de sus derechos humanos y de las reglas del Derecho Internacional Humanitario (considerando núm. 4).

B) Destrucción de pueblos indefensos y la comisión de delitos de lesa humanidad como masacres, desapariciones, secuestros y desplazamientos forzados (considerando núm. 4).

C) Los responsables de la alteración del orden público mantienen como fuente de financiación de sus organizaciones, recursos provenientes del narcotráfico, secuestro y extorsión, en conexión con grupos afines de otras regiones o países (considerando núm. 5).

D) Perpetración de actos terroristas contra la población civil y autoridades pública, por parte de grupos criminales y bandas armadas (considerando núm. 6).

E) Ataques contra la infraestructura de servicios esenciales (considerando núm. 7).

F) Actos de coacción, por parte de grupos armados, contra los mandatarios nacionales, locales y seccionales y sus familias (considerando núm. 8).

La simple confrontación de los hechos mencionados en el decreto de prórroga con aquellos que, luego de un detallado análisis, la Corte reagrupó en su sentencia C-802 del 2 de Octubre de 2002, arroja como resultado que, en esencia, se trata de los mismos, a pesar de que existen ligeras modificaciones semánticas, con excepción de aquel según el cual Colombia ha

alcanzado la más alta cifra de criminalidad que en el planeta se registra. En efecto, en la mencionada providencia, esta Corporación estimó que la multitud de hechos a los que se refirió el Gobierno Nacional en el decreto 1837 del 8 de agosto de 2002, podían organizarse en cuatro, tres de los cuales resultaron probados, a saber:

“ 1) Ataques cada día más frecuentes contra ciudadanos indefensos, violaciones a sus derechos humanos, violación a las reglas del Derecho Internacional Humanitario y comisión de delitos de lesa humanidad por parte de bandas armadas, financiadas mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión.

“ 2) Actos de terrorismo y ataques terroristas a la infraestructura de servicios esenciales por parte de bandas armadas, financiadas mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión.

“ 3) Actos de coacción a mandatarios locales y seccionales y a sus familias en todo el país, como legítimos representantes de la democracia regional por parte de bandas armadas, financiadas mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión”.

De tal suerte que, el decreto de prórroga no contiene circunstancias novedosas sobre las cuales debiera entrar a pronunciarse la Corte. El examen se centrará, en consecuencia, en establecer si esos mismos hechos, cuyos efectos han persistido durante un determinado tiempo (tres meses), se encuentran debidamente probados, vale decir, si subsisten o no, a pesar de las medidas excepcionales que han sido adoptadas y ejecutadas para conjurarlos.

1) Persistencia de ataques indiscriminados contra ciudadanos indefensos, violaciones a sus derechos humanos, violación a las reglas del Derecho Internacional Humanitario y comisión de delitos de lesa humanidad por parte de grupos criminales, financiadas mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión.

Un análisis del acopio probatorio arroja como resultado que durante la vigencia del estado de conmoción interior se presentaron los siguientes hechos de violencia:

Según los datos aportados por la Fiscalía General de la Nación, en el período comprendido entre el 11 de agosto y el 28 de Noviembre de 2002 se han presentado los siguientes delitos en el país: 64 ataques contra bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; 146 homicidios cometidos en persona protegida por el DIH; 190 desapariciones forzadas; 781

secuestros; 1 toma de rehenes; 151 casos de desplazamiento forzado; 1256 extorsiones y 424 casos de narcotráfico.

Por su parte, las estadísticas que manejan los organismos de seguridad del Estado, al respecto, son las siguientes:

DELITO

11 DE MAYO – 10 DE AGOSTO

11 DE AGOSTO – 10 DE NOVIEMBRE

ATAQUES A POBLACIÓN

9

4

SECUESTROS

985

745

HOMICIDIOS COMUNES

7347

6749

HOMICIDIOS COLECTIVOS

23 (121 Víctimas)

39 (149 Víctimas)

HOMICIDIO DE CONCEJALES

20

21

HOMICIDIO DE ALCALDES

3

1

SECUESTRO DE CONCEJALES

8

7

SECUESTRO DE ALCALDES

7

2

Adviértase, por tanto, que en no pocos casos el número de violaciones a los derechos humanos y a las reglas del DIH ha aumentado en Colombia durante la vigencia del estado de conmoción interior, en comparación con el mismo tiempo cuando no estaba vigente tal medida (vgr. Homicidios colectivos); en otros casos, (vgr. Secuestros y homicidios de autoridades locales) las cifras son muy semejantes. En contrapartida, algunos indicadores de violencia muestran una mejoría de la situación (vgr. Toma de poblaciones, secuestros y homicidios comunes).

En este orden de ideas, para la Corte resulta claro que se encuentra probada la subsistencia de estos hechos de violencia que alteran gravemente el orden público en Colombia.

2) Actos de terrorismo y ataques terroristas a la infraestructura de servicios esenciales por parte de bandas armadas.

Del examen de las pruebas que obran en el expediente se desprende que el número de ataques, por parte de los grupos armados, contra la infraestructura de servicios esenciales del país, así como los actos de terrorismo, disminuyeron durante la vigencia del estado de

excepción, sin que hayan cesado por completo.

En efecto, según las estadísticas que maneja la Dirección Central de la Policía Judicial (DIJIN) y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la comisión de los mencionados actos ha disminuido, en las siguientes cantidades:

DELITO

11 DE MAYO – 10 DE AGOSTO

11 DE AGOSTO – 10 DE NOVIEMBRE

ATENTADOS TORRES DE ENERGÍA

112

47

TORRES DE COMUNICACIONES DERRIBADAS

10

6

ATENTADOS CONTRA PUENTES

18

17

ATAQUE A GASODUCTOS

3

ATAQUE A OLEODUCTOS

9

7

ACUEDUCTOS AVERIADOS

1

1

ACTOS TERRORISTAS

458

373

Como puede advertirse, los ataques contra la red de servicios públicos esenciales y la infraestructura vial del país, disminuyeron, ligeramente, durante los tres meses de vigencia del estado de conmoción interior, en especial, en relación con el derribamiento de torres de energía, sin que dicha clase de actos hayan dejado de presentarse por completo. Otro tanto puede decirse de los ataques terroristas.

En este orden de ideas, la Corte encuentra probado el hecho de que continúan presentándose actos de terrorismo y ataques contra la infraestructura de servicios públicos esenciales, por parte de bandas armadas.

3) Actos de coacción, por parte de grupos armados, a mandatarios locales y seccionales y a sus familias en todo el país.

De las pruebas remitidas por la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional se desprende que se siguen presentando actos de coacción de los grupos armados, especialmente de las FARC y las AUC sobre los funcionarios de la Rama Judicial, los Alcaldes, Concejales, Senadores y Representantes a la Cámara.

En efecto, entre el 11 de agosto y el 27 de Noviembre de 2002, han sido amenazados el Fiscal General de la Nación, 2 Magistrados, 5 jueces de la República, dos fiscales, 57 Alcaldes municipales, 4 Concejos municipales en pleno, 6 representantes a la Cámara y 6 senadores de la República.

Las anteriores cifras demuestran que una de las causas que justificó la declaratoria del estado de conmoción interior subsiste, que la autoridades judiciales y locales continúan ejerciendo sus cargos bajo la presión de los grupos armados, a pesar de las medidas que se han adoptado al respecto.

4) Conclusión.

Del examen de las pruebas se desprende que los hechos alegados por el Gobierno Nacional, para justificar la prórroga del estado de conmoción interior persisten. Se concluye además que no se invocaron causas de alteración del orden público ni hechos novedosos, razón por la cual es evidente que se está en presencia de una clara relación de conexidad material y directa entre éste y los fundamentos del decreto 1837 del 8 de Agosto de 2002. En efecto, versan sobre las mismas causas y hechos, describen una misma situación fáctica y comprenden unas valoraciones semejantes sobre la gravedad e inminencia de los mismos.

2. 2. Presupuesto valorativo.

La valoración realizada por el Presidente de la República sobre la persistencia de las causas de la alteración del orden público figura específicamente en el tercer considerando del decreto 2555 de 2002:

"Que a pesar de las medidas excepcionales adoptadas, subsisten las causas de grave alteración del orden público que atentan contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior…"

De las pruebas aportadas por las diversas autoridades públicas que tienen que ver con el manejo del orden público, se evidencia que los hechos que justificaron la adopción, el 8 de Agosto de 2002, del estado de conmoción interior subsisten y con tal gravedad que resulta indispensable continuar aplicando un conjunto de medidas excepcionales a fin de retornar a

un estado de normalidad, sin que hubiere sido posible entonces declarar restablecido el orden público. Nótese que la disminución de la intensidad de los hechos ha sido escasa y que persisten hechos de gravedad tal como los homicidios colectivos, el homicidio y secuestro de concejales, el atentados contra puentes y oleoductos, entre otros.

En este orden de ideas, la Corte considera que el Presidente de la República ejerció su facultad constitucional de apreciar la persistencia y gravedad de unos hechos de violencia que siguen siendo una amenaza contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y decidió en consecuencia extender por noventa días más la vigencia de unas medidas excepcionales. No se trató por tanto, con base en los hechos que aparecieron probados y en las características que revisten los mismos, de una apreciación arbitraria de la realidad o de un error manifiesto.

2. 3. Suficiencia de las medidas ordinarias de policía.

El juicio sobre las medidas ordinarias de policía conduce a que la Corte examine si, probados unos hechos que evidencian la subsistencia de una alteración grave e inminente del orden público, y tomando en consideración las medidas excepcionales que fueron adoptadas y ejecutadas durante noventa días para conjurarlos, hoy por hoy, resultarían suficientes las medidas ordinarias de policía para hacerle frente a la referida situación de anormalidad.

Del examen del acopio probatorio se desprende que, a pesar de la implementación de varios decretos legislativos, permanecen casi inalteradas las causas que justificaron la adopción del decreto 1837 de 2002.

Se evidencia además, que durante el término inicial de la conmoción interior no se expidieron por parte del Congreso, leyes que pudieran ser consideradas como suficientes de manera sobreviniente para el restablecimiento del orden público.

En este orden de ideas, concurren suficientes elementos de juicio para que la Corte considere que en la adopción del decreto legislativo 2555 de 2002 no hubo una apreciación arbitraria ni un error manifiesto en la apreciación por el Gobierno Nacional sobre la insuficiencia de las medidas ordinarias de policía para continuar afrontando la grave situación de alteración del

orden público que persiste, y por lo tanto era una medida necesaria para continuar atacando las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción.

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE el Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002 “por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”.

SEGUNDO. Por la Secretaría de esta Corporación remítanse copias de la totalidad del presente expediente al Contralor General de la República a fin de que verifique el cumplimiento de la finalidad de la creación, recaudo y destinación del impuesto al patrimonio establecido por decreto legislativo 1838 e incorporado al Presupuesto Nacional mediante decreto legislativo 1959 de 2002, en los términos de las sentencias C-876 y C- 947 de 2002.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNTETT

Presidente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-063/03

CONMOCION INTERIOR-Nuevas causas de la prórroga (Salvamento de voto)

CONMOCION INTERIOR-Orden público en la prórroga (Salvamento de voto)

Referencia: expediente R.E. 126

Revisión constitucional del Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002 “por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”.

Magistrado Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corporación, me permito explicar las razones por la cual salvo el voto en todo lo que la mayoría de la Corte consideró exequible y

que a mi juicio era completamente inconstitucional.

1. Lo primero que se debe poner en evidencia es que el gobierno envía información diversa al Congreso de la que envía a la Corte Constitucional, hecho que reviste gravedad por cuanto la verdad es una sola y no pueden existir dos verdades pues cuando hay dos verdades en realidad hay por lo menos una mentira; en la página 27 de la sentencia el informe del gobierno dice que la Procuraduría General de la Nación certificó que no había queja o investigaciones adelantadas por posibles abusos de funcionarios en el uso de las facultades de conmoción interior, en cambio, en el informe del gobierno ante el Congreso de la República en la página 29 aparece el informe de la Procuraduría General de la Nación en donde se relacionan una serie de quejas e investigaciones por abusos en el uso de las facultades de conmoción interior. Este ejemplo muestra como el gobierno informa al Congreso que la situación mejora y que se esta ganando la guerra y en cambio, a la Corte Constitucional le dice que la situación empeora y que es necesario mantener la conmoción; o es verdad lo que se le dice al Congreso y es mentira lo que se le dice a la Corte, o es verdad lo que se le dice a la Corte y es mentira lo que se le dice al Congreso y si es verdad lo que se le dice al Congreso la consecuencia es que se debe levantar la conmoción interior.

Tampoco concuerdan los datos estadísticos suministrados al Congreso y a la Corte Constitucional siendo preocupante como consta en la página 10 de la sentencia (informe de la Fiscalía General de la Nación) que por delitos tan graves y de lesa humanidad como es el desplazamiento forzado de la población civil no se haya expedido ni siquiera una orden de captura cuando ésta fue una de las causas de la conmoción, que se reitera como causa en este decreto.

2. No es posible mediante el decreto de prórroga introducir nuevas causas distintas de las iniciales, de tal manera que las facultades del gobierno se reducen a las de las causas que en su momento encontró justificadas la Corte Constitucional, sin que sea posible en la prórroga agregar nuevas causas y por esa vía obtener nuevas facultades; por el principio fundamental de que algo derivado no puede tener una naturaleza diversa de aquello de lo cual deriva.

3. Como quiera que se trata de la prorroga de un estado de excepción, la Corte debe comparar la situación que existía al momento de declararse la conmoción con la que existe en el momento en que se está juzgando la prórroga y comparar si las causas persisten o han

disminuido y debe verificar también si los medios ordinarios de que ahora dispone el Estado son suficientes o no.

La razón de este deber de comparar la situación anterior y la de ahora, surge del propio artículo 213 de la Constitución Política que establece como requisito para declarar el estado de conmoción la grave perturbación del orden público y la falta de poderes o atribuciones ordinarias del gobierno. En el caso concreto que nos ocupa de la prórroga: la alteración del orden público es igual a la del momento en que se decreto la conmoción o es mayor o es inferior; en las dos primeras hipótesis (si la situación se mantiene igual o se ha agravado), se demuestra que la conmoción es ineficaz y debe ser levantado el estado de excepción y en la tercera hipótesis si la situación ha mejorado (como se le ha informado al Congreso) la perturbación ha dejado de ser grave y en consecuencia también debe ser levantado el estado de excepción. Como después de decretada la conmoción el Congreso Nacional a dotado al gobierno de facultades ordinarias para hacerle frente a las causas de perturbación, como son entre otras, las nuevas leyes de extinción del dominio o las leyes contra el hurto de la gasolina, etc.; hoy en día se le puede hacer frente a la perturbación con las facultades ordinarias y en consecuencia la conmoción interior debe levantarse y a contrario sensu, no puede ser prorrogada.

En síntesis, podemos afirmar que si la perturbación es igual o superior a la que existía al momento en que se decretó la conmoción el estado de excepción es ineficaz y debe ser levantado; si la perturbación es menor ha desaparecido un requisito del artículo 213 de la Constitución Política y también debe ser levantada la conmoción; como el gobierno tiene ahora poderes ordinarios otorgados por nuevas leyes que le permiten enfrentar las causas de la perturbación, el estado de excepción debe ser levantado pues falta uno de los tres requisitos que establece el artículo 213 de la Constitución para que pueda decretarse o mantenerse el estado de excepción.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 C.P., artículo 121

2 C.P., art. 122 incorporado mediante acto legislativo No. 1 de 1968

3 Al respecto baste citar el siguiente aparte de la sentencia del 3 de marzo de 1988 de la sala Plena de la Corte Suprema de Justicia "En cuanto al posible desconocimiento de la Convención sobre Derechos Humanos, reitera la Corte que no cabe pronunciamiento de constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma por contrariar pactos internacionales, sino que opera tan sólo frente a preceptos de la Carta", en CSJ, Sala Plena, sentencia del 3 de marzo de 1988, revisión oficiosa del decreto 182 de 1988, "Por el cual se dictan disposiciones encaminadas al restablecimiento del orden público (Habeas corpus)", M.P. Hernando Gómez Otálora, en GJ, 1988, núm. 2434, p. 241

4 Gaceta Constitucional núm. 767, sábado 4 de mayo de 1991. Informe-Ponencia. "El estado de sitio y la emergencia económica", Alfredo Vásquez Carrizosa y José Matías Ortiz, p. 11.

5 El texto del artículo III de la propuesta recibe: Cincuenta y cuatro (54) votos afirmativos, tres (3) votos negativos y una (1) abstención.

6 Sent. C-802 de 2002

7 Desde el primer fallo de constitucionalidad referente a la prórroga de un estado de conmoción interior, la Corte ha reiterado su competencia para conocer sobre la forma y el fondo del mismo. En efecto, en la sentencia C-154 de 1993, esta Corporación consideró lo siguiente:"En los términos del artículo 241-7 de la Constitución Política, esta Corte es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 261 de 1993. En efecto, la norma examinada se dictó con base en las facultades que confiere al Presidente de la República el artículo 213 de la C. P." A partir de aquel momento, hasta la actualidad, esa línea jurisprudencial se ha mantenido incólume (Sentencias C-294/93, C-464/93, C-153/96, C-328/96 y C-451/96).

8 Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

9 Comisión Europea de Derechos Humanos, Informe del 26 de septiembre de 1958. Asunto Grecia c Reino Unido, en annuaire de la convention, Vol. XII, pp. 177.

10 A. Roberstone, “The First Case Before the European Court of Human Rights. Lawless vs The Government of Ireland”, BJIL, 1960, pp. 343-354.

11 Sent. C-802 de 2002

12 Sentencia C-802 de 2002.

13 Aragón Reyes, Manuel, Estudios de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, Madrid, 1998, p. 276.

14 Artículo 31 de la Ley Estatutaria sobre los Estados de Excepción.

15 Consejo de Estado Francés, sentencia del 19 de Febrero de 1875, asunto del Príncipe Napoleón, en Les grands arrets de la jurisprudence adminsitrative, 12 edición, París, Ed. Dalloz, 1999, p. 17.

16 G. Gómez Orfanel, Excepción y normalidad en el pensamiento de Carl Schmitt, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 53.

17 Corte Constitucional, sentencia del 25 de julio de 1996, Revisión de constitucionalidad del Decreto 777 de abril 29 de 1996, “Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”, C-328/96, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

18 Corte Constitucional, sentencia del 2 de Octubre de 2002, C-802/02, Revisión constitucional del Decreto Legislativo 1837 de 11 de Agosto de 2002, “Por el cual se declara el estado de conmoción interior”. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

19 Ver folios 80 a 90 pruebas.

20 Ver folio 64 del cuaderno de pruebas.

21 Ver al respecto: Corte Constitucional, sentencia del 8 de Octubre de 1992, C-579/92, revisión constitucional del Decreto 1195 de 1992 “Por el cual se levanta el estado de conmoción interior y se prorroga la vigencia del Decreto 1156 de 1992”.

22 En el caso del decreto 1838 de 2002, “Por medio del cual se crea un impuesto sobre el patrimonio destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios

para preservar la seguridad democrática", la vigencia de la medida excepcional ofrece ciertas particularidades por cuanto la Corte, en sentencia C-876 de 2002, consideró lo siguiente: "Al respecto la Corte en armonía con lo expresado por el señor Procurador llama la atención sobre el hecho de que el impuesto bajo examen se causa de manera instantánea es decir que la obligación tributaria surge de manera completa para los sujetos pasivos el 31 de agosto de 2002, lo que implica que en esa fecha se configura a favor del Estado un crédito que le permite, independientemente de las facilidades que otorgue a los contribuyentes para su pago en el corto plazo, destinar y comprometer inmediatamente recursos para atender las causas de la perturbación y evitar la extensión de sus efectos." (negrilla fuera de texto).

23 Desde el año de 1974, en su Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile, OEA/Ser.L/V/II. 34, doc. 21, del 25 de octubre de 1974, la CIDH ha venido criticado duramente la declaratoria de un estado de excepción apoyada en "hechos de público conocimiento".

24 Sent. C-802 de 2002

25 Sent. C-802 de 2002