

Sentencia No. C-067/96

OMISION DE DENUNCIA

La tipificación como hecho punible de la omisión de denuncia o noticia a la autoridad competente de la comisión de un delito perseguible de oficio, se aprecia como una medida que impone a las personas un deber que busca hacer conocer de la autoridad los hechos delictuosos con el fin de que se desarrolle la necesaria actuación estatal requerida para su investigación y juzgamiento. Dicha obligación, tiene su sustento en los deberes constitucionales que tienen los ciudadanos de colaborar con la administración de justicia y obrar conforme al principio de solidaridad. Es obvio, que al deber que tienen las autoridades de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades, que en gran parte se logra con la investigación y sanción de los delitos que lesionan sus bienes jurídicos y los de la sociedad en general, necesariamente debe corresponder el correlativo deber de dichas personas de colaboración con las autoridades, mediante la oportuna y eficaz denuncia de los hechos delictuosos.

PRINCIPIO DE NO AUTOINCRIMINACION

El deber de las personas de denunciar los delitos, obviamente conlleva la preservación de la garantía constitucional, en el sentido de que “nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”. En tal virtud, no se tipifica la conducta punible cuando quien tiene conocimiento de un hecho punible se encuentra cobijado por la previsión contenida en la referida norma.

DEBER DE DENUNCIAR

El deber de denunciar un ilícito comporta, además, una carga pública general para todas las personas que han tenido conocimiento de su ocurrencia, que resulta razonable y proporcionada con la finalidad que el mismo persigue. Las personas a quienes se impone el mencionado deber, cuentan con la protección que se deriva de la obligación que se impone a la Fiscalía en el art. 250-4 de “velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes

en el proceso". Es deber del Estado asegurar la protección de los denunciantes y si las autoridades competentes incumplen esta obligación, el ordenamiento jurídico contempla los mecanismos apropiados para exigirles la correspondiente responsabilidad, con lo cual se garantiza la efectividad de dicho deber.

#### RESERVA DE IDENTIDAD DEL DENUNCIANTE

Quien denuncia produce mediante un acto extraprocesal únicamente la noticia a la autoridad de la ocurrencia de un hecho delictuoso; pero esta circunstancia no convierte al denunciante en testigo en el proceso correspondiente a su investigación y juzgamiento. El denunciante sólo se convierte en testigo cuando es citado por la autoridad judicial que adelante éstas para que ratifique o amplíe la versión contenida en su denuncia, con la circunstancia de que la prueba así obtenida puede ser objeto de contradicción por el imputado. Es más, es posible que en la práctica un denunciante no llegue jamás a tener la condición de testigo.

#### INSPECCION DOMICILIARIA/REGISTRO DOMICILIARIO/COMISO/EXTINCION DE DOMINIO

De ninguna manera puede interpretarse dicha regulación, como una autorización a los funcionarios que efectúan la inspección o el registro para confiscar o decomisar bienes ni para privar a sus dueños del dominio, porque la incautación de bienes es simplemente una medida provisoria, ya que ellos deben ser puestos a orden de la autoridad competente, que es la que debe definir, conforme a la ley, si procede su comiso e incluso la extinción del dominio, en la forma como ésta la autoriza el art. 34 de la Constitución. No obstante se aclara, que la incautación provisoria de bienes sólo es procedente cuando los mismos sean o sirvan de instrumento para la comisión de un delito.

#### DETENCION PREVENTIVA-Orden de autoridad competente/ORDEN DE APREHENSION-Verbal

Se admite la posibilidad de la aprehensión de personas sin que exista una orden "escrita" de autoridad judicial competente, ante la necesidad de proteger un derecho fundamental en grave e inminente peligro y en los casos de flagrancia. La exigencia de la previa orden judicial escrita, no se opone a la circunstancia de que ésta sea notificada o comunicada en forma verbal. La norma no entrega una facultad discrecional y si se quiere arbitraria para que sean las autoridades las que en un caso concreto definan a quien deben capturar, pues en primer término la orden de aprehensión proviene de las autoridades judiciales y debe estar

sustentada en un motivo serio y razonable, como es el indicio sobre la participación o sobre los planes de la persona contra la cual se dirige la medida en la comisión de delitos relacionados con las causas de perturbación del orden público. En segundo término, cuando se puede producir la aprehensión sin orden judicial la misma norma prevé los condicionamientos y los requisitos que deben observarse no sólo para proteger los derechos de la persona afectada con la medida sino para asegurar la regularidad de la actuación de las autoridades que materializan dicha aprehensión.

#### ERROR MECANOGRAFICO

La Corte debe advertir que el artículo 338 del Código de Procedimiento Penal a que alude la norma objeto de control, se refiere al “comiso”, mas no a la “orden escrita de captura”, lo cual según la Presidencia de la República obedeció a un error mecanográfico. En tal virtud, el estudio de constitucionalidad se hará bajo el entendido de que la expresión “artículo 338 del C.P.P.” debe leerse como “artículo 378 C.P.P.”, el cual si se refiere a la orden escrita de captura.

#### ORDEN DE CAPTURA A PERSONAS DE NOMBRE DESCONOCIDO

La norma es constitucional, en el evento de que como se desprende de su contenido se haga una descripción precisa, esto es, detallada y completa sobre todas aquéllas características y circunstancias que permitan su individualización. Mas aún si se tiene en cuenta que las autoridades encargadas de materializar la aprehensión deben, de un lado, proceder con suma cautela al hacer la captura, so pena de incurrir en la responsabilidad correspondiente, en el sentido que deben ponderar no solamente la información suministrada por la autoridad judicial sino cualesquiera otra que objetiva y razonablemente permita establecer la identidad del capturado, y de otro, verificar de manera inmediata la identidad de éste, mediante la utilización de los medios técnicos idóneos y expeditos de los cuales pueda disponerse rápida y oportunamente. Por consiguiente, no siendo posible la identificación inmediata de la persona aprendida debe ser puesta en libertad, porque la aplicación de la medida no puede comportar una facultad discrecional para hacer capturas de personas en forma indiscriminada, con violación del derecho a la libertad, pues ella sólo tiene legitimidad en cuanto la retención sólo dure por el tiempo estrictamente necesario para establecer la identidad de dicha persona.

## RECOMPENSAS-Justificación

El establecimiento de las recompensas puede justificarse constitucionalmente en que la denuncia de ciertos delitos, como aquéllos de que conocen los jueces regionales, que revisten cierta gravedad y que normalmente son atribuidos a organizaciones criminales poderosas, conlleva una carga excepcional para la persona que lo hace, que rebasa el principio general de la igualdad frente a las cargas públicas, porque pueden correr el riesgo de poner en peligro su vida o su integridad personal o la de su familia, de modo que la recompensa se convierte mas bien en una indemnización por la asunción de dicho riesgo.

Ref.: R.E. 075.

Revisión constitucional del decreto 1901 del 2 de noviembre de 1995 “por el cual se dictan normas en materia de orden público en todo el territorio nacional”.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C., febrero veintidós (22) de mil novecientos noventa y seis (1996).

### I. ANTECEDENTES.

El señor Secretario General de la Presidencia de la República, con oficio del 2 de noviembre de 1995, envió a esta Corporación, para efectos del control constitucional previsto en los artículos 213-6 y 241-7 de la Constitución, copia auténtica del decreto legislativo 1901, expedido por el Gobierno Nacional, en la misma fecha, con invocación de las facultades previstas por el artículo 213 de la Constitución y en desarrollo de lo dispuesto por el decreto 1900 de 1995, por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional.

Cumplidos los trámites procesales previstos en la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a proferir la correspondiente decisión.

### II. SINTESIS DEL CONTENIDO DEL DECRETO 1901 DEL 2 DE NOVIEMBRE DE 1995.

El decreto 1901 de 1995, es un desarrollo del decreto 1900 del 2 de noviembre de 1995, por

el cual se declara el Estado de Conmoción Interior, y regula aspectos de orden sustancial y procesal en materia penal, a saber: omisión de denuncia o testimonio; reserva de identidad del denunciante; interceptación o registro de comunicaciones; inspecciones o registros domiciliarios; captura de personas; órdenes de captura contra personas de nombre desconocido; recompensas y beneficios en favor de sindicatos o condenados.

### III. INTERVENCIONES.

Dentro del proceso intervinieron: los ciudadanos Pedro Pablo Camargo, Gustavo Gallón Giraldo y Manuel Barreto Soler; estos dos últimos adicionaron su intervención extemporáneamente. Igualmente intervinieron los ciudadanos Eduardo Carreño Wilches, Reinaldo Villalba Vargas, Pedro Julio Mahecha Avila y Alirio Uribe Muñoz, miembros de la Corporación Colectiva de Abogados. Todos ellos impugnan las disposiciones del referido decreto y piden a la Corte la declaración de su inexecutableidad.

El señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor y solicitó a la Corte declarar la executableidad de las normas del decreto en referencia, salvo su artículo 6o.

Extemporáneamente se recibieron en la Secretaría de la Corte los escritos del ciudadano Alejandro de Castro González y del Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, quienes abogan por la declaración de executableidad del mencionado decreto.

### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

#### 1. Alcance del control.

El control de los decretos que dicte el Gobierno durante el Estado de Conmoción Interior, debe hacerse desde un doble aspecto, esto es, formal y materialmente. Así procede la Corte en los apartes de este proveído que siguen.

#### 2. Aspectos formales.

El señor Procurador General de la Nación expuso su concepto en el sentido de que el Gobierno observó las formalidades exigidas por la Constitución para la expedición del decreto materia de revisión.

La Corte igualmente considera que las referidas formalidades se encuentran satisfechas. En efecto:

El Decreto 1901 de 1995, “Por el cual se dictan normas en materia de orden público en todo el territorio nacional” tiene, como se dijo antes, fundamento en el Decreto 1900 del mismo año que declaró el estado de conmoción interior.

Examinado el Decreto 1901 de 1995, se encuentra que fue firmado por el Presidente de la República y por todos los ministros. El Ministro de Transporte lo suscribe además, como encargado de las funciones propias del despacho de la Ministra del Trabajo y Seguridad Social; los Viceministros de Relaciones Exteriores y Minas y Energía, aparecen suscribiendo el decreto, en su calidad de encargados de los correspondientes despachos y, por lo tanto, en ejercicio de las atribuciones que le son propias a sus titulares.

El decreto 1900 se encuentra motivado, circunstancia que formalmente permite establecer su relación causal con el decreto que declaró la conmoción interior.

### 3. Aspectos materiales.

#### 3.1. Competencia temporal para la expedición del decreto 1901.

El Decreto 1900 previó como término de duración del estado de conmoción dentro del cual el Gobierno puede hacer uso de las facultades excepcionales, el de noventa (90) días, contados a partir del 2 de noviembre de 1995. Dado que el decreto 1901 de 1995 fue expedido en la misma fecha, es evidente que fue dictado en tiempo.

#### 3.2. Examen de la materialidad del decreto 1901 de 1995.

##### 3.2.1. La conexidad.

Mediante sentencia de enero 29 de 1996, la Corte decidió que era exequible el Decreto Legislativo No. 1900 de noviembre 2 de 1995 que declaró el estado de conmoción interior.

Consideró la Corte que la declaración de dicho estado se ajustaba a la Constitución con fundamento en la siguiente motivación que aparece consignada en el referido decreto:

“Que, en los términos del artículo 213 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República, frente a determinadas situaciones de grave perturbación del orden público, está autorizado para declarar el Estado de Conmoción Interior en todo o en parte del territorio nacional.

(...)

Que, como última manifestación de tales hechos, en el día de hoy ha sido asesinado el connotado dirigente político, exdesignado y expresidente de la Asamblea Nacional Constituyente, doctor ALVARO GOMEZ HURTADO.

Que lo ocurrido en esta oportunidad ha hecho evidente el peligro que entrañan las amenazas que se han proferido contra diversas personalidades de la vida pública nacional, con el propósito de coaccionar a las autoridades.

Que estos hechos son expresión inequívoca, tanto de la existencia como de los propósitos de distintos aparatos de fuerza, cuya inmensa capacidad de desestabilización atenta -por sí misma y de manera inminente- contra la seguridad del Estado, la estabilidad de las instituciones legítimamente constituídas y la convivencia ciudadana.

Que las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía no resultan suficientes para prevenir la ocurrencia de nuevos hechos criminales y terroristas y para conjurar la situación de grave perturbación mencionada, por lo cual se hace indispensable adoptar medidas de excepción.

Las razones que tuvo la Corte para declarar la exequibilidad del decreto 1900 de 1995, aparecen expuestas en la aludida sentencia C-027/96, en los siguientes términos:

“Estima la Corte que al tenor del artículo 213 de la Carta Política, no se requiere únicamente que se configuren los hechos coyunturales o excepcionales para que sea procedente la declaratoria de conmoción, sino que también la medida excepcional se hace útil y propicia para prevenir y evitar la ocurrencia de nuevos hechos que son atentatorios en forma inminente de la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, los cuales desde luego no pueden ser conjurados mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, sino que requieren la adopción de medidas eficaces,

vigorosas y enérgicas por parte de quien tiene la facultad constitucional de conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.

“Como ya se ha expuesto, como hechos nuevos, además del ignominioso y vil asesinato del ex-designado y ex-presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, doctor Alvaro Gómez Hurtado, así como del doctor José Raimundo Sojo Zambrano y del atentado perpetrado al doctor Antonio José Cancino, obran como prueba en el expediente, remitida por el Gobierno Nacional a través de los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional, los casetes que contienen grabaciones relacionadas con amenazas de atentados criminales contra personalidades de la vida pública nacional por parte de grupos señalados en los mismos, con fines terroristas”.

“No hay duda para la Corte, que el asesinato del dirigente político, doctor Alvaro Gómez Hurtado, constituyó un hecho sobreviniente, súbito, coyuntural y transitorio, con un altísimo grado de incidencia en la vida ordinaria de la comunidad. Es innegable que frente a este hecho nuevo, inusitado, inhabitual y repentino, la ciudadanía se conmovió y repudió públicamente el ignominioso crimen de una de las figuras más representativas de la sociedad colombiana, cuyo impacto produjo la natural reacción de los sectores cívicos, gremiales y políticos del país, quienes clamaban por una enérgica y decidida actuación de las autoridades gubernamentales, a fin de que se adoptaran en forma apremiante medidas excepcionales para impedir la extensión de un hecho coyuntural, que indiscutiblemente atentaba de manera inminente y grave contra la convivencia y tranquilidad ciudadana y generaba el malestar colectivo”.

“A lo anterior deben agregarse desde luego, las amenazas que se cernían contra personalidades del país que fueron consignadas en el mismo día en que se produjo el horrendo crimen perpetrado intempestivamente en la persona del doctor Alvaro Gómez Hurtado, y para la fecha en que se declaró la conmoción interior por parte del Gobierno Nacional, que obran como elementos probatorios, los cuales en forma complementaria a juicio de la Corte, implican una situación que atenta de manera inminente y grave contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la misma convivencia ciudadana”.

(....)

“De este modo, la situación que ha afectado al país en dicha oportunidad, no resulta de los



hechos de violencia arraigada desde hace varios años bajo la perspectiva de hechos endémicos y permanentes, sino de la actividad terrorista desplegada contra la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana, como lo demuestra la irrupción repentina concretada en los asesinatos del exdesignado doctor Alvaro Gómez Hurtado, del exparlamentario José Raimundo Sojo Zambrano y el atentado en la persona del doctor Antonio José Cancino, además de las persistentes amenazas a que se ha hecho referencia contra personalidades del país”.

En la parte motiva del decreto 1901 de noviembre 2 de 1995, cuya constitucionalidad revisa la Corte se expresó lo siguiente:

“Que mediante Decreto 1900 del 2 de Noviembre de 1995, el Gobierno Nacional con fundamento en el artículo 213 de la Constitución Política declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional;

Que con posterioridad al 16 de agosto de 1995 se han producido hechos de violencia atribuidos a organizaciones criminales y terroristas, que perturban en forma grave y ostensible el orden público;

Que esos hechos evidencian la innegable existencia de distintos aparatos de fuerza con inmensa capacidad de desestabilización en contra de las instituciones democráticas y la convivencia ciudadana;

Que tales hechos recientes de conocimiento público indican un recrudecimiento de las acciones de las organizaciones terroristas;

Que el artículo 44 de la Ley 137 de 1994 “por la cual se regulan los Estados de Excepción”, establece que durante el estado conmoción interior, mediante decreto legislativo, se podrán tipificar penalmente conductas, aumentar y reducir penas, así como modificar las disposiciones de procedimiento penal y de policía y autorizar el cambio de radicación de procesos;

Que el cumplimiento ciudadano del deber constitucional consagrado en el artículo 95 de la Carta Política se ha visto afectado en el territorio nacional por la ausencia de denuncias de todo tipo de hechos punibles, lo cual constituye causa del aumento de los índices de

impunidad;

Que de conformidad con lo dispuesto en literal e) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, se permite que, mediante decreto legislativo, las autoridades judiciales competentes puedan disponer la interceptación o registro de toda clase de comunicaciones para la búsqueda de pruebas judiciales o la prevención de delitos;

Que los literales f) y n) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, permiten la adopción de procedimientos especiales en materia de captura de personas y de allanamientos y registros domiciliarios durante el estado de conmoción interior;

Que se hace necesario tomar medidas excepcionales directamente dirigidas a conjurar la crisis de orden público y de seguridad nacional”.

Para efectos de determinar la conexidad entre la declaración del estado de conmoción interior y las medidas adoptadas en el decreto objeto de revisión, es necesario tener en cuenta que, según la Constitución, en razón de dicho estado el Gobierno sólo “tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos”, y que los decretos que dicte “solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción” (arts. 213, inciso 2 y 215 numeral 1).

Del examen de la motivación del decreto objeto de la revisión deduce la Corte que, en sentido estricto, solamente las circunstancias de hecho mencionadas en los considerandos 3, 4 y 9 han sido tenidas en cuenta para determinar su relación causal con el decreto 1900 de 1995, sobre la base de la motivación de éste calificada como válida por la Corte Constitucional en la sentencia C-027/96 para efectos de la declaración del estado de conmoción interior. Ello es así si se considera que las normas contenidas en el decreto objeto de revisión fueron dictadas en la misma fecha en que se declaró la conmoción interior e invocando como fuente de causalidad la totalidad de los motivos invocados en la expedición del Decreto 1900/95, es decir, cuando aún no se había proferido la aludida sentencia.

Conforme a lo anterior, la Corte concluye que las normas del decreto 1901/95 sólo son exequibles, analizado el aspecto de la conexidad, en las condiciones señaladas por ésta en la sentencia C-027/96.

### 3.2.2. Observancia de los principios que rigen el uso de las facultades.

En los términos de los arts. 9 a 13 de la Ley 137 de 1994, a la Corte le corresponde analizar si el Gobierno al hacer uso de las facultades del estado de conmoción interior, observó los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad.

Sin perjuicio de las consideraciones que en concreto se harán al analizar el contenido de cada una de las normas objeto de revisión encuentra la Corte que tomando como puntos de referencia la motivación del decreto 1900 de 1995 que declaró el estado de conmoción interior, la sentencia C-027/96 que lo halló exequible, bajo las condiciones en ella expresadas, la motivación del decreto 1901 de 1995, su conexidad en la forma como ha quedado explicada y el contenido material de éste, se llega a la conclusión de que las medidas de carácter sustancial y procesal de naturaleza penal adoptadas acatan los referidos principios. En efecto:

Están directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, son necesarias para alcanzar los aludidos fines, según la razonable apreciación o el margen moderado de discrecionalidad del Gobierno, e indudablemente guardan proporción con los graves hechos que se buscaron eliminar al declarar la conmoción. Además, el decreto materia de revisión, enlazado con el decreto 1900 de 1995, señala, de alguna de manera, la existencia de razones que avalan la “motivación de incompatibilidad” de que trata el art. 12 de la referida ley, aún cuando lo deseable sería que éstas fueran mucho más explícitas.

### 3.2.3. Contenido del decreto.

Hechas las consideraciones anteriores procede la Corte a analizar, luego de sopesar las argumentaciones de los intervinientes, en favor de la exequibilidad o inexecuibilidad, si las disposiciones del decreto 1901 de 1995 se ajustan o no los preceptos de la Constitución, en los siguientes términos:

“ARTICULO PRIMERO. Omisión de denuncia o testimonio. El que teniendo conocimiento de la comisión de un delito cuya investigación deba adelantarse de oficio, no diere cuenta de ello a la autoridad competente, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al mencionado conocimiento, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años, siempre que el hecho no

constituya delito sancionado con pena mayor.”

“La pena prevista en el inciso anterior se reducirá hasta en la mitad (1/2) si el denunciante o noticia se formulare después del término allí mencionado, siempre y cuando se produzca dentro de los cinco (5) días siguientes.”

- Los ciudadanos Eduardo Carreño Wilches y otros antes referenciados, quienes intervienen en su condición de ciudadanos y como miembros de la Corporación Colectivo de Abogados, manifestaron que la norma pretende convertir a cada persona en un sujeto policivo, atentando contra la convivencia social y la paz, pues el Estado no tiene por qué obligar a las personas a presentar denuncia, porque cuenta con las instituciones e infraestructura necesarias para perseguir delitos. Coinciden, además, con el interviniente Pedro Pablo Camargo, en lo relativo a la violación de los artículos 11 y 33 de la Constitución.

- Los ciudadanos Gustavo Gallón y Manuel Barreto manifiestan que la norma es inconstitucional, pues si bien es admisible que en un Estado Social de Derecho se obligue, como deberes ciudadanos, a denunciar los delitos y a testificar dentro de los procesos penales, y que su omisión sea penalizada, la legitimidad de esta medida depende de la existencia de condiciones de seguridad para los ciudadanos que colaboran con la justicia, es decir, de garantías concretas que impidan que sus derechos resulten violados por la acción de retaliación de las personas comprometidas en la autoría de los delitos que se investigan. Tales garantías no existen, dada la situación actual de Colombia, donde son comunes los atentados contra los denunciantes y testigos, aparte de que los recursos y el acceso al programa de protección de testigos de la Fiscalía General de la Nación son limitados.

- El señor Procurador General de la Nación aboga por la declaración de exequibilidad de la norma, argumentando que la tipificación de la conducta, por incumplimiento del deber de denunciar la ocurrencia de hechos punibles de los cuales se tenga conocimiento, dota de celeridad y eficacia la movilización del aparato judicial en la persecución de las conductas ilícitas, a la par que estimula la participación de la comunidad en la reducción de los altos niveles de impunidad e inseguridad.

- La Corte considera que la norma en referencia es exequible, por las siguientes razones:

La tipificación como hecho punible de la omisión de denuncia o noticia a la autoridad

competente de la comisión de un delito perseguible de oficio, se aprecia como una medida que impone a las personas un deber que busca hacer conocer de la autoridad los hechos delictuosos con el fin de que se desarrolle la necesaria actuación estatal requerida para su investigación y juzgamiento.

Dicha obligación, tiene su sustento en los deberes constitucionales que tienen los ciudadanos de colaborar con la administración de justicia y obrar conforme al principio de solidaridad (art. 95-2 y 7). Es obvio, que al deber que tienen las autoridades de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades, que en gran parte se logra con la investigación y sanción de los delitos que lesionan sus bienes jurídicos y los de la sociedad en general, necesariamente debe corresponder el correlativo deber de dichas personas de colaboración con las autoridades, mediante la oportuna y eficaz denuncia de los hechos delictuosos.

La Ley 137 de 1994, estatutaria y reguladora de los estados de excepción, prevé en su artículo 44 que el poder punitivo del Estado durante la conmoción interior comprende, entre otras atribuciones, la facultad de “tipificar penalmente conductas” y “aumentar y reducir penas”, bajo ciertas condiciones relativas a la conexidad con las causas que originaron la declaración de conmoción interior y a las garantías mínimas que deben observarse en los términos de la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Colombia. Dicha norma fue declarada exequible por la Corte en la sentencia C-179/942, en la cual se expresó que durante los estados de excepción el Presidente de la República tiene la potestad legislativa de tipificar delitos y determinar la pena correspondiente.

El deber de las personas de denunciar los delitos, obviamente conlleva la preservación de la garantía constitucional prevista en el artículo 33, en el sentido de que “nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”. En tal virtud, no se tipifica la conducta punible cuando quien tiene conocimiento de un hecho punible se encuentra cobijado por la previsión contenida en la referida norma.

El deber de denunciar un ilícito comporta, además, una carga pública general para todas las personas que han tenido conocimiento de su ocurrencia, que resulta razonable y proporcionada con la finalidad que el mismo persigue. Las personas a quienes se impone el

mencionado deber, cuentan con la protección que se deriva de la obligación que se impone a la Fiscalía en el art. 250-4 de “velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso”. De otra parte, la reserva de la entidad del denunciante prevista en el artículo siguiente del decreto 1901, constituye igualmente un mecanismo para su protección.

No es admisible el argumento de los intervinientes que abogan por la inexequibilidad de la norma, porque pone en peligro la vida de las personas, pues es deber del Estado asegurar la protección de los denunciantes y si las autoridades competentes incumplen esta obligación, el ordenamiento jurídico contempla los mecanismos apropiados para exigirles la correspondiente responsabilidad, con lo cual se garantiza la efectividad de dicho deber.

“ARTICULO SEGUNDO. Reserva de identidad del denunciante. La denuncia por cualquier delito cometido en el territorio nacional, que deba investigarse de oficio, podrá presentarse por cualquier persona en cualquier parte del territorio nacional y ser recibida por cualquier autoridad judicial, inspector de policía, servidor público con funciones de policía judicial u oficial o suboficial de la policía nacional, reservando la identidad del denunciante si éste lo solicitare. En estos casos se implantará huella dactilar. Para Tal efecto, se levantará un acta adicional que será firmada por el denunciante. Tanto la denuncia como el acta serán depositados en sobre sellado y protegido en presencia del denunciante.”

“Recibidos los documentos por el fiscal, éste extractará los apartes de la denuncia que considere útiles para iniciar la investigación.”

“Toda denuncia o informe recibido por persona diferente del fiscal competente, deberá ser puesta en conocimiento de éste, y en todo caso dentro de la primera hora hábil del día siguiente, con el fin de que el funcionario competente asuma la investigación.”

- El ciudadano Pedro Pablo Camargo manifiesta que la norma viola el artículo 29 de la Constitución, que consagra el juicio público (no secreto) y los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ley 68 de 1974) y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ley 16 de 1972) que declaran que durante el proceso toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a unas garantías mínimas como son la de “interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargos y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo”.

- Los ciudadanos Eduardo Carreño Wilches y otros, intervinientes en la calidad anotada, impugnan la norma argumentando que al ocultar la identidad del denunciante se está violando el debido proceso, pues de esta forma no se permite que el acusado pueda defenderse adecuadamente, desconociéndose además el derecho a la contradicción y el principio de la publicidad, todos ellos propios de las actuaciones penales.

- El Procurador General de la Nación estima que la norma debe ser declarada exequible, porque la preceptiva en ella contenida se dirige a proteger la vida e integridad personal de quienes colaboran con la justicia.

La Corte considera que la norma bajo examen no vulnera la Constitución, por las siguientes razones:

- La sociedad colombiana ha presenciado con asombro en los últimos años que quienes son testigos directos o indirectos de hechos ilícitos asociados a la violencia en sus diferentes manifestaciones, han sido objeto de atentados contra su vida e integridad personal e incluso la de sus familiares mas allegados. Con la norma objeto de revisión se aspira a estimular el ejercicio del deber de denunciar y a salvaguardar y proteger a los ciudadanos denunciantes en sus bienes mas preciados, como son los mencionados.

Al observarse detenidamente el contenido de la norma se aprecia lo siguiente:

1) Se trata de delitos perseguibles de oficio; es decir, que la denuncia propiamente no tiene la virtualidad de crear una competencia en favor de la Fiscalía, pues ésta obviamente la tiene. La denuncia por ende tiene como finalidad poner en conocimiento de ésta la ocurrencia del ilícito para que asuma la investigación correspondiente, que de no ser por aquélla podía quedar en la impunidad.

2) La reserva de la identidad del denunciante no es la regla general, sino la excepción, porque ella sólo se produce cuando expresamente lo solicita éste.

3) La norma exige la comprobación de la identidad del testigo, pues prevé que en la denuncia se “implantaré la huella dactilar”. Por ello, la denuncia debe considerarse como real y seria porque proviene de una persona identificada por quien la recepciona e identificable, evitándose por consiguiente que se le de el valor de denuncia a los anónimos o que se pueda

simular la identidad de quien la formula. Es así como la norma prevé que se levante “un acta adicional que será firmada por el denunciante”, que junto con aquélla serán “depositados en sobre sellado y protegido en presencia del denunciante”.

No debe confundirse, como lo hacen los intervinientes, la reserva de la identidad del denunciante con la reserva de la identidad del testigo, que son dos cuestiones completamente diferentes.

Quien denuncia produce mediante un acto extraprocesal únicamente la noticia a la autoridad de la ocurrencia de un hecho delictuoso; pero esta circunstancia no convierte al denunciante en testigo en el proceso correspondiente a su investigación y juzgamiento. El denunciante sólo se convierte en testigo cuando es citado por la autoridad judicial que adelante éstas para que ratifique o amplíe la versión contenida en su denuncia, con la circunstancia de que la prueba así obtenida puede ser objeto de contradicción por el imputado. Es más, es posible que en la práctica un denunciante no llegue jamás a tener la condición de testigo. Ello sucede a menudo, cuando por cualquier circunstancia no se le cita por la autoridad judicial para que corrobore o amplifique lo concerniente a la noticia del ilícito. Por ejemplo, cuando el denunciante fallece, o se desaparece, o el conocimiento de los hechos no le llegó por percepción directa sino de oídas y la autoridad judicial no considera, por consiguiente, útil su testimonio.

Conviene anotar que las consideraciones precedentes resultan avaladas por el legislador, cuando en el art. 327 del Código de Procedimiento Penal faculta al denunciante o querellante para apelar la resolución inhibitoria que profiere el fiscal. Ello es indicativo de que el denunciante tiene un interés que le es reconocido procesalmente, del cual carece el testigo, quien concurre al proceso a colaborar con la justicia como sujeto imparcial para el establecimiento de la verdad real de los hechos.

Consecuente con lo anterior, es obvio que la norma no consagra la reserva para el testigo, sino para el denunciante.

De otra parte, además de las expuestas, las mismas razones que se adujeron por esta Corte para declarar exequibles los arts. 158 y 293 del Código de Procedimiento Penal, sobre protección de jueces y testigos a través de la reserva de su identidad, mediante la sentencia C-053 del 18 de febrero de 1993, resultan igualmente válidas para estimar ajustada a la



Constitución la reserva de la identidad del denunciante. En efecto, dijo la Corte:

“La identidad de los testigos no tiene que ser necesariamente conocida por el sindicado para garantizar su defensa mientras goce de todas las posibilidades de controvertir las pruebas que se esgrimen en su contra y de hacer valer aquellas que lo favorecen, en lo cual radica el núcleo esencial del derecho al debido proceso en lo relativo al régimen probatorio”. (se subraya)

Naturalmente, si el denunciante se convierte en testigo necesariamente su identidad debe ser reservada, cuando se trata de delitos del conocimiento de los jueces regionales, en los términos de los arts. 158 y 293 del C.P.P. No obstante, conviene advertir lo que expreso la Corte en la aludida sentencia C-053/93, en el sentido de que “la prueba así obtenida no definirá de modo exclusivo la culpabilidad ni la condena, pues de conformidad con lo ordenado en el inciso 2o del artículo 247 del Código de Procedimiento Penal, “En los procesos de que conocen los jueces regionales no se podrá dictar sentencia condenatoria que tenga como único fundamento uno o varios testimonios cuya identidad se hubiere reservado.”

“La orden escrita deberá contener la descripción de la comunicación objeto de registro, el nombre y, de ser posible, la identificación de la persona o las personas relacionadas con la comunicación y los motivos que originaron la decisión de registro o interceptación.”

“Cuando existan insuperables circunstancias de urgencia y se haga necesario para garantizar un derecho fundamental que esté en grave e inminente peligro, la autorización judicial previamente escrita podrá comunicarse verbalmente.”

“Efectuada la interceptación o el registro, la autoridad que la practicó, procederá a rendir un informe detallado ante el funcionario judicial competente sobre la ejecución del hecho, así como sobre los primeros resultados. Copia de tal informe se agregará a la orden escrita expedida por el funcionario judicial competente.”

“Cada despacho judicial tendrá un libro de registro de las órdenes impartidas en el que también constara la fecha expedición de aquella, la fecha, hora y lugar de práctica de la medida, la autoridad que la solicitó y la que la practicó, el nombre de las personas afectadas con la orden y el destino dado a los documentos a que se hace mención en los incisos anteriores”.

- El ciudadano Pedro Pablo Camargo afirma que este precepto viola el mandato previsto en el numeral 2 del artículo 214 de la Constitución, el cual dispone que mediante una ley estatutaria se regularán las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerán los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. En efecto, el artículo 3o. del decreto que se revisa, es una reproducción amañada que altera el texto oficial del literal e) del art. 38 de la Ley 137 de 1994, pues no obstante que dicho precepto relativo a las facultades del Gobierno durante el estado de conmoción se limita a indicar que puede: “e) Disponer con orden de autoridad judicial competente, la interceptación o registro de comunicaciones con el único fin de buscar pruebas judiciales o prevenir la comisión de delitos”, el texto del artículo 3o. agrega “toda clase de comunicaciones” y elimina la frase “con el único fin de buscar”.

- El señor Procurador General de la Nación, aboga por la declaratoria de exequibilidad de la norma argumentando que ella se encuentra en correspondencia con lo dispuesto en el literal e) del artículo 38 de la ley 137 de 1994 y los valores y preceptos constitucionales establecidos para salvaguardar las libertades ciudadanas dentro de los estados de excepción.

- Para la Corte la norma transcrita es exequible, por las siguientes razones:

El contenido normativo del inciso 1° de dicha norma es en esencia igual al inciso 1° del literal e) del art. 38 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137/94).

El inciso 2° de la norma que se revisa, regula en forma prolija lo relativo al contenido de la orden escrita de interceptación o registro, con el fin de garantizar los derechos de los afectados y la regularidad de la actuación de la autoridad.

El inciso 3° de la norma, salvo un leve cambio de redacción, es también igual al inciso 2° del literal e) del referido art. 38.

En punto a las modalidades que puede asumir la orden de interceptación o registro la Corte en las sentencia C-179/94, expresó lo siguiente:

“La orden de autoridad judicial competente, no tiene que ser necesariamente escrita, lo que en sentir de esta Corte sería deseable, pero si la Constitución no lo determinó así, mal puede

el intérprete exigirlo creando distinciones en donde el constituyente no lo hizo. Caso diferente es el contenido en el artículo 28 de la Carta, disposición en la que sí se exige como requisito indispensable para realizar detenciones, registrar domicilios, etc., que la orden o mandamiento de la autoridad judicial competente que así lo estipule, conste por “escrito.”<sup>4</sup>

El inciso 4° prevé la rendición de un informe detallado ante el funcionario judicial competente sobre la ejecución del hecho y los primeros resultados obtenidos, que es obligatorio en todos los casos, y que obviamente constituye una garantía para los afectados con la medida.

El inciso final también reproduce en lo esencial el inciso 3° del literal e) del citado art. 38 en cuanto al registro de las órdenes, verbales o escritas, impartidas por la autoridad judicial para la interceptación o registro de comunicaciones.

La interceptación o registro de comunicaciones, dentro de las previsiones contenidas en el literal e) del art. 38 de la ley 137/94 y las adicionales contenidas en la norma que se revisa, constituye un instrumento apropiado e idóneo para la lucha contra el fenómeno delincencial, en cuanto puede servir para prevenir la comisión de delitos o contribuir a la investigación y juzgamiento de los mismos, más aún dentro de los hechos y circunstancias sobrevinientes e intempestivos que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

Por último, si bien el inciso 3° del artículo 15 de la Constitución consagra como regla general la inviolabilidad de la correspondencia y demás comunicaciones privadas, permite su interceptación o registro cuando medie “orden judicial”, en “los casos y con las formalidades que establezca la ley”, que para el caso la constituye la ley 137/94 y la norma que es materia de revisión.

“ARTICULO CUARTO. Inspecciones y Registros Domiciliarios. De conformidad con lo dispuesto en el literal n) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, las autoridades judiciales competentes, podrán disponer la inspección o el registro domiciliarios, para la búsqueda de pruebas judiciales o para prevenir la comisión de delitos.”

“De toda inspección o registro se levantará un acta que contendrá cuando menos, el nombre de identidad de las personas que asistan a la diligencia, la dirección, o en su defecto descripción de la ubicación del lugar, las condiciones y circunstancias en que se adelantó la

misma, su duración y las incidencias y resultados de ella. El acta será suscrita por la autoridad que efectúe el reconocimiento y por el morador del lugar. En caso de que deba ser suscrita por personas que no sepan, no puedan o no quieran firmar, se dejará constancia expresa de ello.”

“Cuando existan insuperables circunstancias de urgencia y se haga necesario para garantizar un derecho fundamental que esté en grave e inminente peligro, la autorización judicial previamente escrita podrá comunicarse verbalmente.”

“En las mismas circunstancias de que trata el inciso anterior, si además resultare imposible requerir y obtener previamente la autorización judicial respectiva, podrá actuarse sin orden del funcionario judicial. En este evento, el funcionario judicial deberá ser informado inmediatamente, y en todo caso no más tarde de las 24 horas siguientes, de las causas que motivaron la inspección o el registro y de sus resultados, con remisión de copia del acta levantada. La información correspondiente deberá enviarse simultáneamente a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia, señalando las razones que motivaron dicha actuación.”

“De incautarse bienes durante esas diligencias, la autoridad que las realice deberá identificarlos en forma clara y expresa en el acta y procederá a ponerlos a disposición del funcionario judicial competente, para que tomen las medidas a que haya lugar.”

“La autoridad judicial deberá registrar en un libro especial, que para estos efectos deberá llevar la pertinente orden escrita, indicando la hora, el lugar, el motivo y los nombres de las personas afectadas con dicha orden y la autoridad que la solicitó.”

“PARAGRAFO.- Las facultades conferidas en este artículo no implican el menoscabo de aquellas de que disponen las autoridades en tiempo de paz.”

- El ciudadano Pedro Pablo Camargo expresa que además de violarse el artículo 34 de la Constitución, se desconoce el literal n) del Art. 38 de la ley 137 de 1994 cuando elimina del texto oficial el acto condición “con el único fin de buscar pruebas judiciales”. Agrega, que “de mala fe” se incluye un texto que no figura en la ley 137 de 1994, cual es el de que “de incautarse bienes durante esas diligencias, la autoridad que las realice deberá identificarlos en forma clara y expresa en el acta y procederá a ponerlos a disposición del funcionario

judicial competente, para que tomen las medidas a que haya lugar”, lo que no esta permitido por el artículo 34 de la Constitución que prohíbe la confiscación o incautación de bienes, que es diferente al comiso de los instrumentos y efectos con los que se haya cometido un hecho punible (Art. 338 del C.P.P.).

- En la intervención del ciudadano Eduardo Carreño Wilches y otros, se aduce que es inconstitucional la parte del artículo 4o. que afirma que “la autorización judicial previamente escrita podrá comunicarse verbalmente”, pues viola los artículos 15 y 28 de la Constitución que reconocen los derechos a la intimidad y a la tranquilidad que deben tener las personas en su residencia, ya que ello no es más que un permiso para allanar sin autorización judicial y luego legalizar estos operativos, con la orden escrita. Al respecto anota, que “nada garantiza que efectivamente preexista -al registro- la orden escrita. Si con la exigencia de presentar a los moradores órdenes escritas se presentan numerosos atropellos, con mayor razón tendrán éstos ocurrencia, si no es obligación de la autoridad presentar a los mencionados moradores la orden de registro antes de proceder efectuarlo”.

- En concepto de los ciudadanos Gustavo Gallón y Manuel Barreto, autorizar la práctica de allanamientos sin la existencia previa de orden escrita de autoridad judicial competente, es desconocer la reserva judicial que estableció el artículo 28 de la Constitución para las actuaciones que implicaran una restricción del derecho a la inviolabilidad del domicilio y la libertad. Al respecto anotan que “no han sido pocos los abusos que han cometido las autoridades en los procedimientos orientados a la privación de la libertad de las personas, como lo demuestran los registros de detenciones arbitrarias realizadas en las últimas décadas” y que como lo han señalado órganos nacionales e internacionales “el uso de estas atribuciones por parte de los miembros de la fuerza pública que actúan de manera autónoma da comienzo a hechos de especial gravedad, como puede ser la práctica de torturas, las ejecuciones sumarias y la desaparición forzada de personas”.

- El Procurador General de la Nación, conceptúa que el artículo 4o. del decreto 1901 de 1995 es constitucional en razón a que no hay motivo para considerar que con la respectiva disposición no se asegure la legalidad de los procedimientos y protección de los derechos esenciales de las personas, pues no desconoce la ley estatutaria de los estados de excepción ni de la Constitución.

- La Corte considera que la norma transcrita no vulnera la Constitución, por las siguientes razones:

- La disposición que se examina fue expedida según se expresa en la misma “de conformidad con lo dispuesto en el literal n) del art. 38 de la Ley 137/94”. En esta norma, en síntesis, se faculta a la autoridad competente para hacer inspecciones o registros domiciliarios con el único propósito de buscar pruebas judiciales o prevenir la comisión de delitos, previa la observancia de ciertos requisitos, como los atinentes a la necesidad de confeccionar un acta en la cual se relata lo ocurrido en la respectiva diligencia y se deja constancia de quienes intervinieron o estuvieron presentes en la misma. Igualmente, la norma estatutaria prevé que en determinadas circunstancias excepcionales, que pongan en grave e inminente peligro los derechos fundamentales la autorización judicial escrita sea comunicada verbalmente y que puedan hacerse inspecciones o registros domiciliarios sin orden judicial, de cuya ocurrencia debe darse cuenta motivada y especificada posteriormente.

La norma que se examina, reproduce en esencia lo previsto en la norma estatutaria. No obstante, introduce una regulación nueva relativa a la posibilidad de incautar bienes en la respectiva diligencia.

De ninguna manera puede interpretarse dicha regulación, como lo afirma uno de los intervinientes, como una autorización a los funcionarios que efectúan la inspección o el registro para confiscar o decomisar bienes ni para privar a sus dueños del dominio, porque la incautación de bienes es simplemente una medida provisoria, ya que ellos deben ser puestos a orden de la autoridad competente, que es la que debe definir, conforme a la ley, si procede su comiso e incluso la extinción del dominio, en la forma como ésta la autoriza el art. 34 de la Constitución. No obstante se aclara, que la incautación provisoria de bienes sólo es procedente cuando los mismos sean o sirvan de instrumento para la comisión de un delito.

Además, en concordancia con lo expuesto en la sentencia C-179/94, la Corte considera que aun cuando el art. 28 de la Constitución consagra el derecho a la inviolabilidad del domicilio, la posibilidad de su inspección o registro es cuestión que pertenece a la reserva legal; por lo tanto, la ley debe definir, bajo que motivos o circunstancias y mediante la observancia de

ciertas formalidades de procedimiento es viable, por orden de autoridad judicial, la referida inspección o registro.

En lo concerniente a la inspección o registro sin previa orden judicial, se expresó por la Corte en dicha sentencia lo siguiente:

“El inciso cuarto tampoco viola el artículo 28 de la Constitución, al permitir que se lleve a cabo el registro domiciliario sin orden de autoridad judicial competente, pues como ya se dijo, dicha orden no es necesaria en los casos de flagrancia y por motivos fundados, dentro de las cuales cabe la protección a un derecho fundamental en grave e inminente peligro, como lo consagra el precepto legal que se estudia”.

“ARTICULO QUINTO. Captura de personas. De conformidad con lo dispuesto en el literal f) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, las autoridades judicial competentes podrán disponer la aprehensión preventiva de personas de quienes se tenga indicio sobre su participación o sobre sus planes de participar en la comisión de delitos relacionados con las causas de la perturbación del orden público señaladas en el Decreto 1900 del 2 de noviembre de 1995.”

“Cuando existan circunstancias de urgencia insuperable y sea necesario proteger un derecho fundamental en grave e inminente peligro, la autorización judicial previamente escrita podrá ser comunicada verbalmente.”

“En las mismas circunstancias de que trata el inciso anterior, si además resultare imposible requerir y obtener autorización judicial correspondiente, la aprehensión preventiva podrá llevarse a cabo sin orden del funcionario judicial. El aprehendido preventivamente deberá ser puesto a disposición de la autoridad judicial tan pronto como sea posible y en todo caso dentro de la veinticuatro (24) horas siguientes para que se adopte la decisión correspondiente en el término de treinta y seis (36) horas. En este evento deberá informarse a la Procuraduría sobre el hecho, así como sobre las razones que motivaron la aprehensión.”

“En todo caso, el aprehensor deberá levantar un acta en la que conste el lugar de la captura, la fecha, la hora, y los motivos y circunstancias de la misma.”

“Cada autoridad judicial llevará un libro especial en el que deberá registrar las órdenes de

captura impartidas con base en el presente artículo, y en el que también constará la fecha, hora y lugar de expedición de aquellas, así como la fecha y hora en que se practicó la medida, la autoridad que la solicitó y la que la practicó, los nombres de las personas afectadas con dicha orden, los motivos que la originaron y el destino dado a los documentos a que se hace mención en los incisos anteriores.”

- El ciudadano Pedro Pablo Camargo impugna la norma objeto de control, porque altera el literal f) del artículo 38 de la ley 137 de 1994, pues el párrafo tercero cambia “un fiscal” por “la autoridad judicial” y al final, omite “para lo de su competencia” (de la Procuraduría). Y en el párrafo quinto cambia “la respectiva autoridad judicial” por “cada autoridad judicial”. Según el interviniente, al modificarse el texto de la ley estatutaria se viola el art. 152, así como también el numeral 2 del art. 214 de la Constitución.

- El ciudadano Eduardo Carreño Wilches y otros consideran que el artículo 5o. del decreto 1901 de 1995 vulnera los derechos a la libertad y presunción de inocencia, en la medida de que las órdenes de aprehensión se librarán contra personas meramente sospechosas, y quien define en últimas quienes son sospechosos serán las autoridades de policía, ejército, DAS etc., dado que el funcionario judicial se limitará a firmar las órdenes de aprehensión que le sugieran esas autoridades. La norma dice, además de desconocerse el artículo 28 de la Constitución, en cuanto la exigencia de “mandamiento escrito de autoridad judicial competente”, para hacer la detención, elimina la presentación de la orden escrita, lo cual genera zozobra entre la población, amen de facilitar el flagelo de la tortura y la desaparición forzada de personas al permitirse que se detengan a personas sin la presentación de órdenes judiciales escritas.

- La Corte declarará la exequibilidad de la norma referenciada, con los siguientes argumentos:

- Confrontando la norma objeto de control con el contenido material de la Constitución, la Corte estima que no se vulnera el artículo 214, según el cual las medidas de los estados de excepción deberán someterse a la respectiva ley estatutaria. Evidentemente, la no coincidencia total del artículo 5o. que se revisa con el literal f) del artículo 38 de la ley 137 de 1994, no es motivo de inconstitucionalidad, salvo en el evento de que existiera una contradicción con sus mandatos, que igualmente se proyectaría en una violación de las



normas de la Constitución que le sirven de sustento a éstos.

En cuanto a que en el párrafo tercero de aquél se cambia la expresión “un fiscal” por la de “la autoridad judicial”, y al final omite la expresión “para lo de su competencia” respecto al informe que debe darse a la Procuraduría en el caso de capturas sin autorización judicial previa, se observa que dichas modificaciones no generan vicio de inconstitucionalidad, pues el fiscal es una autoridad judicial y es apenas lógico, que el referido informe se remite a la Procuraduría para que este organismo ejerza las funciones que son de su competencia.

En cuanto al contenido estrictamente material de la norma, son pertinentes las consideraciones hechas por esta Corte en la referida sentencia C-179/94, con ocasión de la declaración de exequibilidad parcial del literal f) del artículo 38 de la ley 137 de 1994, en el sentido de que la norma es constitucional, toda vez que si bien el artículo 28 de la Constitución Nacional protege los derechos a la libertad personal y la inviolabilidad del domicilio, ellos no pueden ser restringidos sino con mandamiento escrito de autoridad judicial competente, llevado a cabo con las formalidades establecidas en la ley y por motivo previamente definido en la misma. No obstante, reiterando la jurisprudencia de la Corporación, en dicha sentencia se admite la posibilidad de la aprehensión de personas sin que exista una orden “escrita” de autoridad judicial competente, ante la necesidad de proteger un derecho fundamental en grave e inminente peligro y en los casos de flagrancia.

Igualmente en la referida sentencia se expresó, que la exigencia de la previa orden judicial escrita, no se opone a la circunstancia de que ésta sea notificada o comunicada en forma verbal.

Adicionalmente estima la Corte, que la norma no entrega, como dice uno de los intervinientes, una facultad discrecional y si se quiere arbitraria para que sean las autoridades las que en un caso concreto definan a quien deben capturar, pues en primer término la orden de aprehensión proviene de las autoridades judiciales y debe estar sustentada en un motivo serio y razonable, como es el indicio sobre la participación o sobre los planes de la persona contra la cual se dirige la medida en la comisión de delitos relacionados con las causas de perturbación del orden público. En segundo término, cuando se puede producir la aprehensión sin orden judicial la misma norma prevé los condicionamientos y los requisitos que deben observarse no sólo para proteger los derechos

de la persona afectada con la medida sino para asegurar la regularidad de la actuación de las autoridades que materializan dicha aprehensión.

“ARTICULO SEXTO. Ordenes de captura a personas de nombre desconocido. Para los efectos del artículo 338 C.P.P., en los casos en los que no sea posible obtener la identificación del imputado a través de su nombre de pila, alias o sobrenombre, el funcionario judicial procederá a hacer una descripción precisa sobre aquellas características que permitan su individualización. En todo caso, producida la captura, de manera inmediata los funcionarios competentes procederán mediante las pruebas técnicas pertinentes a establecer de manera definitiva la plena identificación del imputado.”

- A través de su intervención, el ciudadano Pedro Pablo Camargo impugna esta disposición argumentando que viola los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 15 (intimidad individual y familiar y a buen nombre), 28 (protección frente a las detenciones ilegales o arbitrarias), y 29 (debido proceso).

- El ciudadano Eduardo Carreño Wilches y otros estiman que el artículo 6o. del decreto objeto de revisión borra de plano todas las garantías procesales de las personas, pues emitir órdenes de captura contra personas no identificadas plenamente atenta contra el derecho a la libertad y a la presunción de inocencia, pues en adelante no bastará siquiera tener indicios en su contra de haber cometido un delito sino que podrán ser detenidas por el sólo hecho de tener rasgos físicos similares a una persona que se pretenda capturar.

- Respecto a la captura de personas indeterminadas o de nombre desconocido, el Procurador General de la Nación señaló que ello fomentaría prácticas inquisidoras contrarias a la dignidad del hombre y opuestas al ordenamiento jurídico punitivo, además de que entrañaría arbitrariedad y produciría detenciones ilegítimas y el ajusticiamiento de inocentes.

- Se declarará que la norma referida se ajusta a la Constitución, por los siguientes motivos:

La Corte debe advertir que el artículo 338 del Código de Procedimiento Penal a que alude la norma objeto de control, se refiere al “comiso”, mas no a la “orden escrita de captura”, lo cual según la Presidencia de la República obedeció a un error mecanográfico. En tal virtud, el estudio de constitucionalidad se hará bajo el entendido de que la expresión “artículo 338 del C.P.P.” debe leerse como “artículo 378 C.P.P.”, el cual si se refiere a la orden escrita de

captura.

La norma del art. 378 del C.P.P. hace referencia a los requisitos que debe contener la orden escrita de captura, como son: “los datos necesarios para la identificación o individualización del imputado y el motivo de la captura”.

La necesidad de invocar los motivos de la captura se fundamenta en la circunstancia de que por implicar ésta una restricción al derecho fundamental a la libertad, la autoridad judicial tiene que proceder por razones objetivas, serias y fundadas, sopesadas conforme a las pruebas recaudadas dentro del proceso, con el fin de que el afectado con la medida pueda tener conocimiento cierto de las causas que determinaron su restricción a la libertad y pueda planear y ejercer su derecho de defensa.

La invocación de dichos motivos se justifica además con la necesidad de establecer los requisitos o presupuestos necesarios requeridos para vincular a una persona a un proceso, mediante la recepción de la correspondiente indagatoria, cuando según los hechos, circunstancias o antecedentes consignados en la actuación procesal o en razón de la flagrancia en la comisión del hecho punible se la pueda considerar como autora o participe de la infracción penal. De este modo se salvaguarda el derecho de defensa, pues el imputado tiene la posibilidad de conocer desde el momento en que es aprehendido ciertas circunstancias relevantes de la actuación procesal que lo vinculan con un ilícito y en las cuales se funda la autoridad para inferir su autoría o participación en el ilícito.

La norma como se infiere de su contenido regula la posibilidad de que no sea factible obtener la identificación del imputado “a través de su nombre de pila, alias o sobrenombre”, pero sin embargo ella puede ser posible por diversas circunstancias. Es decir, el sujeto contra el cual se dirige la medida no está identificado, pero es identificable por diversas circunstancias, tales como: ciertos rasgos físicos relevantes, el lugar donde habita o reside permanente o temporalmente o se reúne con sus amigos o relacionados o los sitios frecuentados, la práctica o realización de ciertas conductas o hábitos, la utilización de prendas de vestir o atuendos.

Para la Corte la norma es constitucional, en el evento de que como se desprende de su contenido se haga una descripción precisa, esto es, detallada y completa sobre todas aquéllas características y circunstancias que permitan su individualización. Mas aún si se

tiene en cuenta que las autoridades encargadas de materializar la aprehensión deben, de un lado, proceder con suma cautela al hacer la captura, so pena de incurrir en la responsabilidad correspondiente, en el sentido que deben ponderar no solamente la información suministrada por la autoridad judicial sino cualesquiera otra que objetiva y razonablemente permita establecer la identidad del capturado, y de otro, verificar de manera inmediata la identidad de éste, mediante la utilización de los medios técnicos idóneos y expeditos de los cuales pueda disponerse rápida y oportunamente. Por consiguiente, no siendo posible la identificación inmediata de la persona aprendida debe ser puesta en libertad, porque la aplicación de la medida no puede comportar una facultad discrecional para hacer capturas de personas en forma indiscriminada, con violación del derecho a la libertad, pues ella sólo tiene legitimidad en cuanto la retención sólo dure por el tiempo estrictamente necesario para establecer la identidad de dicha persona.

“ARTICULO SEPTIMO. Recompensas. Las autoridades competentes podrán conceder recompensas monetarias a la persona que sin haber participado en la comisión del delito suministre a la autoridad información eficaz que permita la identificación y ubicación de los autores o partícipes de los delitos de competencia de los jueces regionales, o de bienes destinados a su comisión o que provengan de su ejecución. La recompensa a informante se otorgará de comprobarse el resultado y la eficacia de la información. Esta última deberá ser certificada por el fiscal competente. En ningún caso procederán las recompensas por informes suministrados por el perjudicado directo de la infracción.”

- El ciudadano Pedro Pablo Camargo considera que la norma vulnera el artículo 95 de la Constitución, que establece como un deber de la persona y del ciudadano colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia, sin que para ello se requiera de pervertirlo mediante el otorgamiento de una recompensa monetaria, aparte de que el artículo 345 de la misma prohíbe hacer un gasto público, que no haya sido previamente decretado por el Congreso.

- El interviniente Eduardo Carreño Wilches y otros alegan que la norma es inconstitucional, porque el ofrecimiento de recompensas viola los derechos a la presunción de inocencia, y a la “no trata de seres humanos”, a la honra y al buen nombre, pues no debe olvidarse que por lo general las recompensas hacen relación a personas que no han sido condenadas por los tribunales judiciales, aparte de que no puede tratarse a las personas como una mercancía.

- El Procurador General de la Nación conceptúa que el otorgamiento de recompensas monetarias a quienes auxilien la labor de la justicia en la persecución y castigo de los crímenes en lo relacionado con la autoría, la participación o el cuerpo del delito, se aviene a la Constitución, aunque señala que aun cuando no lo dice la norma, aspectos tales como la autoridad habrá de conceder la recompensa, y lo relativo a la ordenación y regularidad del gasto, son aspectos que pueden concretarse.

Adicionalmente, el hecho de que sólo sean concedidas a quienes suministren información eficaz en relación con los delitos de competencia de los jueces regionales, o de bienes destinados a su ejecución o provenientes de ella, cristaliza la voluntad del legislador de excepción en el sentido de disminuir la impunidad que rodea a este tipo de prácticas criminales, en consideración a su mayor lesividad social.

- La Corte considera que la norma es exequible, por las siguientes consideraciones:

La legislación de emergencia, convertida a menudo en permanente, recurrentemente ha apelado al otorgamiento de recompensas o gratificaciones por información eficaz que conduzca a la identificación de los autores o partícipes de hechos ilícitos, al esclarecimiento de los hechos o circunstancias bajo los cuales éstos ocurrieron o a la localización, ubicación o recuperación de bienes vinculados a los mismos. (Decretos 139/87, inciso 2° y 1199/87, art. 1o., este último declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia según sentencia 111/87 y convertido en legislación permanente por el Decreto Extraordinario 2271/91, 180/88, art. 38, 99/91, art. 64, adoptado como legislación permanente por el art. 4o. del Decreto Extraordinario 2271/91).

Si bien es cierto que el deber de denunciar los hechos punibles tiene su fundamento en los deberes que el art. 95-2-7 impone a las personas, de obrar conforme al principio de solidaridad, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas y de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia, no resulta contrario a dichos deberes que se creen incentivos de tipo económico que estimulen a las personas a denunciar dichos hechos, con el fin de que no queden impunes y se protejan los intereses superiores de la sociedad, interesada en su investigación y juzgamiento y a que se imponga a los responsables la correspondiente sanción.

Además, el establecimiento de dichas recompensas puede justificarse constitucionalmente en que la denuncia de ciertos delitos, como aquéllos de que conocen los jueces regionales, que revisten cierta gravedad y que normalmente son atribuidos a organizaciones criminales poderosas, conlleva una carga excepcional para la persona que lo hace, que rebasa el principio general de la igualdad frente a las cargas públicas, porque pueden correr el riesgo de poner en peligro su vida o su integridad personal o la de su familia, de modo que la recompensa se convierte mas bien en una indemnización por la asunción de dicho riesgo.

Ideas similares a las expuestas se encuentran contenidas en el siguiente aparte de la sentencia T-561/935, en la cual se dijo lo siguiente:

“Es verdad que entre los deberes de la persona y del ciudadano, según el artículo 95, están los de “Respetar y apoyar las autoridades democráticas legítimamente constituídas”, “propender al logro y mantenimiento de la paz”, y “colaborar al buen funcionamiento de la administración de justicia”; y que esto podría llevar a la conclusión errónea de que la colaboración para la captura de los delincuentes tiene que ser forzosamente desinteresada, no remunerada. Pero la verdad es que las organizaciones criminales son poderosas, y combatirlas en una u otra forma implica riesgos para el ciudadano inerme. La recompensa, entonces, implica una compensación por los riesgos que la persona asume al denunciar al criminal que hace parte de una organización”.

ARTICULO OCTAVO. Exclusión del otorgamiento de beneficios para algunos delincuentes. Los sindicados o condenados por el delito de homicidio con fines terroristas y por los delitos de que tratan los artículos 1o, 4o, 6o, 7o, 8o, 12o, 14o, 15o, 16o, 17o 18o, 31o, 33o, 34o y 35o del Decreto 180 de 1988, adoptado como legislación permanente por el Decreto 2266 de 1991, no podrán recibir rebajas de pena ni cualquier otro de los beneficios previstos por las normas penales y administrativas vigentes.”

- El ciudadano Pedro Pablo Camargo alega que al privar a determinados sindicados o condenados de su derecho a recibir “rebajas de pena ni cualquier otro de los beneficios previstos por las normas penales y administrativas vigentes” se violan los artículos 13 y 29 de la Constitución, en cuanto a los principios de igualdad y de favorabilidad en materia penal.

- El ciudadano Eduardo Carreño Wilches y otros, afirma que la norma objeto de revisión, viola

la dignidad de las personas al establecer una discriminación no justificada, en el sentido de que ellas “recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos”. Agrega, que las garantías procesales constitucionales son para todas las personas detenidas, independientemente de los delitos de los cuales hayan sido acusadas, lo cual se reafirma en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, de 1966 (Ley 74 de 1968).

- El Procurador General de la Nación conceptúa que sobre la base de esa misma libertad legislativa respecto de la política criminal a implantarse, el Ejecutivo ha decidido negar los beneficios contenidos en las normas legales a quienes se encuentren sindicados o condenados de los delitos de los cuales tratan los artículos 1o, 4o, 6o, 7o, 8o, 12o, 14o, 15o, 16o, 17o, 18o, 31o, 32o, 33o, 34o y 35o del Decreto 180 de 1988, adoptado como legislación permanente por el Decreto 2266 de 1991, como un método para castigar con mayor severidad la infracción del orden jurídico y de los bienes relativos a la seguridad del Estado, el orden constitucional o la seguridad pública, y otra parte, desestimular su comisión e incremento.

- La Corte prohíja los argumentos del señor Procurador y estima, en consecuencia, que la norma es exequible. Pero además, cita en apoyo de la exequibilidad la sentencia C-179/94, en uno de cuyos apartes se dijo:

“no puede dejarse de lado, si es de reserva exclusiva del legislador en tiempo ordinario o de normalidad, determinar los comportamientos que deben ser castigados o penados, señalando la correspondiente sanción, bien puede el Presidente de la República, que durante los estados de excepción asume la potestad legislativa, tipificar delitos, fijar las penas, aumentar las existentes o disminuirlas, en fin dictar medidas represivas o no hacer aplicables las normas punitivas ordinarias a quienes han subvertido el orden, con la única finalidad de restablecer el orden público turbado, pues el Gobierno cuenta con todas las facultades para hacerlo”.

Cargo general de inconstitucionalidad formulado por el interviniente Pedro Pablo Camargo.

El interviniente Pedro Pablo Camargo formula como cargo general de inconstitucionalidad contra algunas de las normas del decreto la violación del principio de la cosa juzgada (art. 243 C.P.) porque, según él, dichas normas contienen una reproducción de disposiciones que

se encontraban contenidas en el Decreto 1590/95, declarado inexecutable por la Corte mediante sentencia C-466/95.

Estima la Corte que no le asiste razón alguna al interviniente, porque la declaración de inexecutable del Decreto 1590/95, obedeció a una inconstitucionalidad sobreviniente o por consecuencia, al resolver la Corte según sentencia C-466/956 que era inexecutable el Decreto 1370 /95 que declaró el estado de conmoción interior, por no existir las circunstancias o motivos exigidos por la Constitución para adoptar una medida de esta naturaleza. Por lo tanto, al no haberse juzgado por la Corte la materialidad del decreto primeramente mencionado no existe la alegada cosa juzgada.

#### V. DECISION.

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

PRIMERO.- Declárase EXEQUIBLE el Decreto Legislativo No. 1901 de 1995, “Por el cual se dictan normas en materia de orden público en todo el territorio nacional”, bajo las condiciones señaladas en la sentencia C-027/96 de esta Corte.

COPIESE, COMUNIQUESE AL GOBIERNO NACIONAL, PUBLIQUESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y CUMPLASE.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente



EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-067/96

Ref.: Expediente No. R.E. 075

Revisión constitucional del decreto 1901 del 2 de noviembre de 1995 “por el cual se dictan normas en materia de orden público en todo el territorio nacional”.

Al disentir, en el presente caso, de la decisión mayoritaria, me remito, íntegramente a los argumentos expuestos a propósito de la sentencia C-045 de febrero 08 de mil novecientos noventa y seis (1996).

Fecha ut supra.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-067/96

CONMOCION INTERIOR-Inexistencia de conexidad (Salvamento de voto)

Consideramos que el decreto 1901 debió ser declarado inexecutable porque las medidas que éste consagra no guardan la debida conexidad con la causa que legitimaba constitucionalmente la Conmoción Interior. Si se analiza detenidamente la decisión de la Corte, se puede advertir que la Corporación se limita a presentar una conexidad genérica entre los considerandos del decreto y los motivos de la perturbación del orden público declarados exequibles. La Corte no estudia si cada medida incorporada en el decreto bajo revisión guarda una conexidad estricta con las causas de la perturbación del orden público y si, además, cada uno de los artículos del decreto respeta los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad exigidos por la ley estatutaria de los estados de excepción. La Constitución exige que las medidas gubernamentales que se adopten en uso de las facultades de excepción, se sujeten estrictamente a los criterios de finalidad, necesidad y proporcionalidad sabiamente señalados por la ley estatutaria de los estados de excepción. Estos principios exigen un juicio concreto muy fino de parte del juez constitucional, y no la invocación de razones abstractas para avalar medidas de excepción de una constitucionalidad discutible.

Ref.: Expediente No. R.E. 075

Revisión constitucional del decreto 1901 del 2 de noviembre de 1995 “por el cual se dictan normas en materia de orden público en todo el territorio nacional”.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Con todo respeto, los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero

disentimos de la decisión de la Corporación que declaró exequible el decreto 1901 de 1995, “por el cual se toman medidas en materia de orden público en todo el territorio nacional”. A nuestro juicio la norma estudiada es inconstitucional, por no guardar la debida conexidad con las causas que originaron la declaración de Conmoción Interior.

2. En las condiciones anotadas, consideramos que el decreto 1901 debió ser declarado inexecutable porque las medidas que éste consagra no guardan la debida conexidad con la causa que legitimaba constitucionalmente la Conmoción Interior.

Si se analiza detenidamente la decisión de la Corte, se puede advertir que la Corporación se limita a presentar una conexidad genérica entre los considerandos del decreto y los motivos de la perturbación del orden público declarados exequibles. La Corte no estudia si cada medida incorporada en el decreto bajo revisión guarda una conexidad estricta con las causas de la perturbación del orden público y si, además, cada uno de los artículos del decreto respeta los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad exigidos por la ley estatutaria de los estados de excepción.

Así por ejemplo, la Corporación tenía que examinar si la consagración del tipo penal de la “omisión de denuncia o testimonio” se encontraba directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos. Para nosotros es claro que ello no es así, pues se trata más bien de una medida de política criminal ligada a los “hechos de violencia” crónicos del considerando declarado inexecutable pro la sentencia C-027/96. El propio decreto así lo reconoce, pues en los considerandos señala que la “ausencia de denuncias de todo tipo de hechos punibles (...) constituye causa del aumento de los índices de impunidad”. De igual manera, en la mayoría de las disposiciones que lo integran hace relación a “delitos cuya investigación deba adelantarse de oficio”, expandiendo el radio de acción de la medida de excepción a conductas que en nada se relacionan con los motivos que, a juicio de la Corte, justifican, constitucionalmente la declaratoria de la Conmoción Interior.

3. Pero incluso si se consideraba que la tipificación que contempla el artículo primero del decreto, guardaba una conexidad estricta con la declaratoria de Conmoción Interior, la Corporación debió proceder a examinar si ella era proporcional y necesaria. El artículo 130. de la Ley 137 de 1994 señala que “la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades

sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad” (subrayado nuestro). Igualmente, la ley estatutaria exige que los decretos expresen las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas resulta necesaria. Sin embargo, la Corporación no estudió si el Gobierno había respetado en forma estricta esa exigencia, que de otra parte reviste una importancia fundamental. Como lo dijo la Corte en la revisión de la ley estatutaria que se cita, “este requisito es de trascendental importancia, pues de allí se deriva la posibilidad de impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad”. (Sentencia C-179/94). Ahora bien, la justificación señalada por el decreto es, a nuestro juicio, formal y genérica, pues, como lo anotamos, simplemente indica que la omisión de denuncias contribuye a la impunidad. Sin embargo, lo que debía mostrar el Ejecutivo era que una tal tipificación era necesaria para el restablecimiento de la normalidad constitucional.

4. Consideramos que similares conclusiones son aplicables a los distintos artículos del decreto bajo revisión, los cuales también debieron ser declarados inexecutable, por falta de conexidad con la causa que habilitó el uso de los poderes de excepción.

Por todo lo anterior nos distanciamos de la decisión tomada por la Corporación. Creemos que ella constituye un retroceso en el control a los poderes de excepción. La Constitución exige que las medidas gubernamentales que se adopten en uso de las facultades de excepción, se sujeten estrictamente a los criterios de finalidad, necesidad y proporcionalidad sabiamente señalados por la ley estatutaria de los estados de excepción. Estos principios exigen un juicio concreto muy fino de parte del juez constitucional, y no la invocación de razones abstractas para avalar medidas de excepción de una constitucionalidad discutible.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-067/96

CONMOCION INTERIOR-Inexistencia de conexidad (Salvamento de voto)

El Gobierno, al expedir el Decreto en revisión, no tuvo en cuenta las perentorias exigencias constitucionales sobre conexidad, ni acató los lineamientos de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción. Es ostensible que las medidas adoptadas se hicieron extensivas a situaciones no previstas en el Decreto 1900 de 1995, que únicamente se refería al terrorismo contra figuras destacadas.

#### NORMAS TRANSITORIAS EN CONMOCION INTERIOR (Salvamento de voto)

Las normas revisadas se redactaron y pusieron en vigencia con un indudable carácter permanente, como lo demuestra el hecho de que en ninguno de los artículos objeto de examen se estipuló que sus mandatos serían aplicables mientras durara en vigor el Estado de Conmoción Interior. Se contradijo, entonces, lo dispuesto en los artículos 213 y 214 de la Constitución y se violó la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

#### CONMOCION INTERIOR-Reproducción de normas de ley estatutaria (Salvamento de voto)

Debo expresar mi inconformidad con lo aceptado por la Sala en esta ocasión, que ojalá no haga carrera en la Corte, en el sentido de que durante un estado de conmoción en concreto el Gobierno salva la exequibilidad de las medidas que adopta si se limita a reproducir el texto genérico de las normas que integran dicha Ley Estatutaria. Así, admitió la Corte que, como a la luz de la Ley Estatutaria tiene el Presidente en los estados de excepción la potestad legislativa de tipificar delitos y determinar la pena correspondiente, resulta exequible, sin verificar la conexidad, la norma del artículo 1º, que tipificó el delito de omisión de denuncia o testimonio. Considero de extrema gravedad que en este caso haya prosperado semejante tesis, pues, si se la lleva hasta sus últimas consecuencias, estamos admitiendo, ni más ni menos, que la sólo declaración de cualquiera de los estados excepcionales hace innecesaria la expedición posterior de medidas específicas, en cuanto el Gobierno quedaría automáticamente investido de todas las autorizaciones que, de modo general y abstracto, consagró la Ley Estatutaria.

#### DECRETO LEGISLATIVO QUE SUSPENDE LEY-Motivación (Salvamento de voto)

Debo manifestar mi extrañeza por la circunstancia de que la Corte no haya analizado el artículo 9º del Decreto 1901 de 1995, a cuyo tenor “rige a partir de la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias”. Según la Ley Estatutaria de Estados de

Excepción, “los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción”, lo cual implica necesariamente la indispensable referencia en la parte motiva del decreto y el señalamiento en su parte resolutive de las normas suspendidas.

Ref.: Expediente R.E.-075

Expreso a continuación las razones por las cuales, con el acostumbrado respeto, me he separado de las motivaciones y de la decisión contenidas en la Sentencia C-067 de la fecha, en cuanto considero que el Decreto Legislativo número 1901 de 1995, excepto en lo relacionado con su artículo 5º, ha debido ser declarado inexecutable.

Debo anotar, ante todo, que, como lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia de la Corte, los decretos legislativos que el Presidente de la República dicte en ejercicio de las extraordinarias atribuciones que le confieren los estados de excepción, deben tener relación directa, exclusiva y específica con los hechos determinantes de la situación de crisis, que no son otros que los alegados por el propio Ejecutivo en el Decreto mediante el cual asume los poderes excepcionales.

Para el caso del Estado de Conmoción Interior, el artículo 213 de la Carta es contundente en afirmar que, mediante la declaración respectiva, “el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos” (subrayo).

El artículo 214 ibídem señala de modo no menos imperativo que los decretos legislativos “solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción”.

La Corte ha sido persistente en el carácter excepcional de las figuras plasmadas en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, por lo cual ha dejado en claro invariablemente - salvo en la Sentencia de la cual ahora me aparto- que sus alcances son de interpretación estricta, pues no representan una investidura legislativa plena para el Presidente de la República. Por el contrario, ha insistido la jurisprudencia en que las atribuciones correspondientes están delimitadas, no por la voluntad del Gobierno sino por la propia Constitución, “luego mal se pueden extender a materias distintas de las relacionadas con el

trance que mediante tal declaración se busca superar” (Cfr., entre otras, la Sentencia C-448 del 9 de julio de 1992).

Al estudiar el Proyecto de Ley Estatutaria de Estados de Excepción, la Corte Constitucional declaró:

“La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia número 179 del 13 de abril de 1994. M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Más aún, en esa oportunidad la Corporación anunció sin rodeos:

“Basta agregar simplemente, que si los decretos legislativos que expide el Presidente de la República durante los estados excepcionales no guardan ninguna relación con las causas que llevaron a su implantación, ni están destinados a conjurar la crisis que los motivó, ni a contrarrestar el orden perturbado, con el fin de restablecer la normalidad, que es el permanente deber del Gobierno, dichos decretos serán declarados inexecutable por exceder los límites constitucionales”.

Y no podía ser de otra manera, puesto que el artículo 9 de dicha Ley Estatutaria, hallado executable por la Corte, dispuso claramente que las facultades en ella referidas “no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente Ley”.

Por su parte, hablando de la finalidad, el artículo 10, también executable, estipuló:

“Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”.

En relación con la necesidad, el artículo 11 dispuso:

“Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente”

Respecto de la proporcionalidad, el artículo 13 ordenó:

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad”.

A mi juicio, el Gobierno, al expedir el Decreto en revisión, no tuvo en cuenta las perentorias exigencias constitucionales sobre conexidad, ni acató los lineamientos de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

En efecto, si se tiene en cuenta que la Corte Constitucional -en Sentencia C-027 del 29 de enero de 1996, de la cual discrepé, pero cuya decisión debo acatar- declaró exequible el Decreto número 1900 del 2 de noviembre de 1995, por el cual se puso en vigencia el actual Estado de Conmoción Interior, “salvo en lo concerniente al considerando segundo”, es claro que, habiendo hecho tránsito a cosa juzgada constitucional esa parte resolutive, por antitécnica que haya sido -como estimo que lo fue-, los motivos dignos de tener en cuenta para la adopción de posteriores medidas dentro del mismo estado excepcional únicamente pueden ser los previstos en los considerandos 1, 3, 4, 5 y 6, que textualmente dicen:

“Que en los términos del artículo 213 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República, frente a determinadas situaciones de grave perturbación del orden público, está autorizado para declarar el Estado de Conmoción Interior en todo o en parte del territorio nacional”.

(...)

Que, como última manifestación de tales hechos, en el día de hoy ha sido asesinado el connotado dirigente político, exdesignado y expresidente de la Asamblea Nacional Constituyente, doctor ALVARO GOMEZ HURTADO.

Que lo ocurrido en esta oportunidad ha hecho evidente el peligro que entrañan las amenazas



que se han proferido contra diversas personalidades de la vida pública nacional, con el propósito de coaccionar a las autoridades.

Que estos hechos son expresión inequívoca, tanto de la existencia como de los propósitos de distintos aparatos de fuerza, cuya inmensa capacidad de desestabilización atenta -por sí misma y de manera inminente- contra la seguridad del Estado, la estabilidad de las instituciones legítimamente constituídas y la convivencia ciudadana.

Que las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía no resultan suficientes para prevenir la ocurrencia de nuevos hechos criminales y terroristas y para conjurar la situación de grave perturbación mencionada, por lo cual se hace indispensable adoptar medidas de excepción". (Cfr. Texto del Decreto 1900 de 1995 y Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-027 del 29 de enero de 1996. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara).

Así las cosas, desapareció de la motivación del Decreto inicial y, por tanto, no puede ser punto de referencia para la expedición de decretos de conmoción interior en el caso del actual, la circunstancia alegada por el Gobierno de haberse producido, con posterioridad al 16 de agosto de 1995, "hechos de violencia en diferentes regiones del país, atribuidos a organizaciones criminales y terroristas que perturban en forma grave y ostensible el orden público".

En consecuencia, mal podía el Ejecutivo, en Decreto Legislativo posterior, disponer sanciones para quien, teniendo conocimiento de la comisión de un delito (cualquier delito y no solamente los referidos en los considerandos supérstites del Decreto 1900 de 1995) cuya investigación deba adelantarse de oficio, no diere cuenta de ello a la autoridad competente dentro de las 24 horas siguientes a su conocimiento (artículo 1º del Decreto 1901 de 1995); ni establecer los trámites procesales relativos a la reserva de la identidad del denunciante en "cualquier delito cometido en el territorio nacional que deba investigarse de oficio" (artículo 2º); ni facultar de manera genérica a las autoridades judiciales competentes para disponer la interceptación o registro de toda clase de comunicaciones para la búsqueda de pruebas judiciales (sin distinción alguna) o la prevención de delitos (también sin distinción), según lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto examinado (he subrayado); ni autorizar de manera indiscriminada "la inspección o el registro domiciliarios para la búsqueda de pruebas judiciales o para prevenir la comisión de delitos" (subrayo el texto del artículo 4º ibídem); ni

para introducir normas relativas a órdenes de captura contra personas de nombre desconocido para los efectos del artículo 338 (léase 378) del C.P.P., norma general que hace referencia a la identificación e individualización de todo imputado por cualquier clase de hechos delictivos (artículo 6º); ni establecer una norma de carácter permanente y general sobre la concesión de recompensas monetarias para las personas que suministran información eficaz para la identificación y ubicación de los autores o partícipes en delitos de competencia de los jueces regionales, que no son precisamente los que llevaron al Gobierno a declarar el Estado de Conmoción Interior (artículo 7º).

Es ostensible que las medidas adoptadas en tales términos se hicieron extensivas a situaciones no previstas en el Decreto 1900 de 1995, que únicamente se refería al terrorismo contra figuras destacadas, del cual -según el mismo Ejecutivo- la muerte del Doctor Alvaro Gómez Hurtado era una expresión inequívoca, en cuanto “lo ocurrido en esta oportunidad ha hecho evidente el peligro que entrañan las amenazas que se han proferido contra diversas personalidades de la vida pública nacional, con el propósito de coaccionar a las autoridades” (Considerando 4 del Decreto), pues abarcaron a toda clase de delitos, modificando inclusive las reglas dispuestas en el Código Penal y en el Código de Procedimiento Penal.

Pero, además, las normas revisadas -y en ello no reparó la Corte- se redactaron y pusieron en vigencia con un indudable carácter permanente, como lo demuestra el hecho de que en ninguno de los artículos objeto de examen se estipuló que sus mandatos serían aplicables mientras durara en vigor el Estado de Conmoción Interior.

Se contradijo, entonces, lo dispuesto en los artículos 213 y 214 de la Constitución y se violó la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

En cuanto al último aspecto enunciado, debo expresar mi inconformidad con lo aceptado por la Sala en esta ocasión, que ojalá no haga carrera en la Corte, en el sentido de que durante un estado de conmoción en concreto el Gobierno salva la exequibilidad de las medidas que adopta si se limita a reproducir el texto genérico de las normas que integran dicha Ley Estatutaria.

Así, admitió la Corte que, como a la luz de la Ley Estatutaria tiene el Presidente en los estados de excepción la potestad legislativa de tipificar delitos y determinar la pena correspondiente, resulta exequible, sin verificar la conexidad, la norma del artículo 1º, que

tipificó el delito de omisión de denuncia o testimonio.

De la misma manera, la Sentencia asumió la constitucionalidad del artículo 3º del Decreto que facultó a las autoridades judiciales competentes para disponer indiscriminadamente la interceptación o registro de toda clase de comunicaciones para la búsqueda de pruebas judiciales o la prevención de delitos, también sin verificar materialmente la conexidad, con el argumento de que “dicha norma es en esencia igual al inciso primero del literal e) del art. 38 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994)”.

Lo propio aconteció con el artículo 4º, que autorizó la inspección o el registro domiciliarios, sin ninguna clase de distinciones, para la búsqueda de pruebas judiciales o para prevenir la comisión de delitos, basada la Corte en que “la norma que se examina reproduce en esencia lo previsto en la norma estatutaria”.

Para el suscrito magistrado no cabe duda de que, lastimosamente, la Corte Constitucional desdibujó en esta oportunidad los alcances de su propia jurisprudencia y de manera inexplicable confundió el contenido de una facultad con la aplicación concreta de la misma. Si nos atenemos a la esencia del fallo, el hecho de haber quedado plasmada en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción una determinada facultad para el Ejecutivo autoriza a éste para hacer uso de la misma en cualquier estado de excepción, independientemente de si los fenómenos que han dado lugar a su declaratoria ameritan constitucionalmente la adopción de la medida.

Considero de extrema gravedad que en este caso haya prosperado semejante tesis, pues, si se la lleva hasta sus últimas consecuencias, estamos admitiendo, ni más ni menos, que la sólo declaración de cualquiera de los estados excepcionales hace innecesaria la expedición posterior de medidas específicas, en cuanto el Gobierno quedaría automáticamente investido de todas las autorizaciones que, de modo general y abstracto, consagró la Ley Estatutaria.

Peor todavía, como lo entendieron en esta ocasión algunos de los señores magistrados, la exequibilidad del Decreto inicial haría inoficiosa la posterior revisión constitucional de los decretos expedidos en su desarrollo, lo cual -como lo dije en Sala- no representa cosa distinta de la abjuración del control jurídico por parte de la Corte Constitucional.

Lo que la Constitución Política señala es algo bien distinto: 1) Que mediante la declaración

del Estado de Conmoción Interior, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos (artículo 213); 2) Que los decretos legislativos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción (artículo 214-1); 3) Que durante el estado de excepción no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales (artículo 214-2); 4) Que una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción, lo que quiere decir que lo consagrado en esa ley constituye límite o freno a los poderes excepcionales y de ninguna manera autorización abierta para usar siempre y sin medida todas las facultades genéricamente previstas (artículo 214-2); 5) Que el objetivo primordial de la ley estatutaria radica en establecer los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales, jamás la autorización implícita para que tales derechos queden automáticamente suspendidos por la sólo declaración del estado excepcional (artículo 214-2); 6) Que el Presidente y los ministros, al igual que los demás funcionarios del Estado, serán responsables por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades previstas en los artículos que consagran los estados de excepción (artículo 214-5); 7) Que el Gobierno enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, todos los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades de excepción -y no solamente el decreto inicial-, para que aquélla “decida definitivamente” sobre su constitucionalidad, lo que demanda de la Corporación un control material pleno, integral, y exigente de cada una de las medidas que se adopten (artículos 214-6 y 241-7).

- Por cuanto atañe al artículo 5º del Decreto 1901 de 1995, no está cobijado por este salvamento de voto, pues lo estimo ajustado a la Carta Política, en cuanto la aprehensión preventiva que contempla, autorizada de modo genérico por el artículo 38, literal f), de la Ley 137 de 1994, se concreta en la norma a la comisión de delitos “relacionados con las causas de la perturbación del orden público señaladas en el Decreto 1900 del 2 de noviembre de 1995”.

- En lo referente al artículo 8º del Decreto examinado, que excluye por vía general el otorgamiento de beneficios para los sindicatos de los delitos previstos en los artículos 1, 4, 6, 7, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 31, 33, 34 y 35 del Decreto 180 de 1988, adoptado como legislación permanente por el Decreto 2266 de 1991, considero que es exequible desde el punto de vista de la conexidad, pues alude al terrorismo dirigido contra personalidades de la

vida nacional -la motivación única del actual estado de conmoción interior-, pero inexecutable en cuanto plasma una norma no circunscrita al tiempo de duración del estado excepcional que, por otra parte altera las reglas aplicables a procesos en curso e inclusive modifica la situación de personas ya condenadas, empeorándola, con lo cual desconoce abiertamente el artículo 29 de la Carta.

- Finalmente, debo manifestar mi extrañeza por la circunstancia de que la Corte no haya analizado el artículo 9º del Decreto 1901 de 1995, a cuyo tenor “rige a partir de la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias”.

Según la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (artículo 12), “los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción”, lo cual implica necesariamente la indispensable referencia en la parte motiva del decreto y el señalamiento en su parte resolutive de las normas suspendidas.

De allí también se deduce que la Corte Constitucional debe verificar el cumplimiento de tan perentorio mandato.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

1 M.P. Hernando Herrera Vergara.

2 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

3 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Sentencia C-179/94. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

5 M.P. Jorge Arango Mejía.

6 M.P. Carlos Gaviria Díaz.