C-135-96

Sentencia No. C-135/96

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN CONMOCION INTERIOR

Las reglas del derecho internacional humanitario y las disposiciones de la ley estatutaria sobre los estados de excepción, integran junto a las normas de la Constitución del capítulo 6 del título VII, un bloque de constitucionalidad al cual debe sujetarse el Gobierno cuando declara el estado de conmoción interior.

CONMOCION INTERIOR-Suspensión de normas incompatibles

El efecto suspensivo no se predica de disposiciones claramente innovadoras, carentes de una regulación o normativa precedente. Sin embargo, respecto de temas y materias, que de una o de otra manera, han sido objeto de tratamiento jurídico durante la normalidad – como ocurre con los asuntos que contemplan las normas analizadas -, si sobre los mismos se adoptan regulaciones al amparo de un estado de excepción, cabe presumir que se presenta un efecto suspensivo y, en este caso, la carga de acreditar la incompatibilidad corre por cuenta del Gobierno y ella debe satisfacerse en el mismo decreto legislativo que se expide. De lo contrario, la Corte no podrá discernir exactamente cuáles normas legales son objeto de suspensión, como tampoco la necesidad y proporcionalidad de la medida.

CONMOCION INTERIOR-Conexidad

Independientemente de la justicia y conveniencia que puedan fundamentar las medidas, éstas carecen de relación directa y específica con la situación que determinó la declaración del Estado de excepción y, por lo tanto, deberán declararse inexequibles. Las amenazas proferidas contra diversas personalidades de la vida pública nacional, sólo tienen una conexidad mediata y genérica con la desprotección de las víctimas de este flagelo, que, además, por tener connotaciones endémicas, reclama un tratamiento serio y definitivo en las leyes, no menos que la atención preferente de las autoridades.

DECRETO LEGISLATIVO-No pueden derogar leyes

Los decretos legislativos, no pueden derogar las leyes incompatibles con el estado de conmoción interior, pues sólo pueden suspenderlas durante su vigencia. Por lo tanto, la expresión " y deroga y subroga las disposiciones que le sean contrarias", será declarada inexequible.

Ref.: R.E.078

Decreto 2238, del 21 de diciembre de 1995 "Por el cual se dictan medidas tendientes a erradicar algunos delitos contra la libertad personal, especialmente el secuestro y la extorsión, y se expiden otras disposiciones".

Magistrado Ponente respecto de los aspectos formales y materiales del decreto 2238 de 1995 y de los artículos 1, 2, 3 y 26:

Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Magistrados Ponentes respecto de los artículos 4 a 25 decreto 2238 de 1995:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santafé de Bogotá, D.C., nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

La Presidencia de la República envió a esta Corporación dentro del término constitucional fijado en el artículo 214 numeral 6, copia auténtica del decreto legislativo No. 2238 del 21 de diciembre de 1995, "Por el cual se dictan medidas tendientes a erradicar algunos delitos contra la libertad personal, especialmente el secuestro y la extorsión, y se expiden otras disposiciones".

Cumplidos los trámites constitucionales y legales estatuídos para procesos de esta índole, procede la Corte Constitucional a decidir.

II. TEXTO DEL DECRETO

El texto del decreto objeto de revisión constitucional es el que sigue:

(transcribir)

III. INTERVENCIÓN CIUDADANA

a) Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano Rafael Barrios Mendevil presentó escrito, impugnando todo el decreto objeto de revisión, y solicitando a la Corte Constitucional declarar su inexequibilidad.

Indica el impugnante que el Gobierno nacional, en cumplimiento de las facultades extraordinarias otorgadas por la Constitución Política, expide decretos con fuerza de ley, los cuales tienen el poder de suspender las leyes o normas ordinarias, recobrando estas últimas, su vigencia una vez sea levantado el estado de conmoción interior. Dichas normas, de carácter transitorio, deben someterse a los principios generales de la necesidad de las medidas y de la motivación de incompatibilidad, principios éstos que se desconocen con la expedición del decreto. Por otra parte, la eliminación de las rebajas punitivas y de los beneficios penales concedidos bajo la vigencia de las normas ordinarias, le imprime un carácter de permanencia a dichas sanciones, estableciéndose un régimen punitivo que viola la prohibición constitucional de no ser sometidos a tratos degradantes o penas crueles, inhumanas o degradantes y a no establecer penas irredimibles, que en el caso del secuestro, tiene un límite máximo de sesenta (60) años. Agrega que la norma objeto de revisión viola a su vez el derecho a la igualdad, pues discrimina a quienes sean procesados por secuestro y extorsión, pues al no permitirles beneficios o rebajas punitivas, tiene más una intención de venganza que de justicia. Finalmente, quebranta también el derecho fundamental al debido proceso y la prohibición de suspender los derechos humanos durante los estados de excepción.

b) En escrito presentado conjuntamente, los ciudadanos Carlos Eduardo Medellín Becerra y Almabeatriz Rengifo López, Ministro de Justicia y del Derecho y Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República (E), respectivamente, exponen los argumentos que sustentan la constitucionalidad del decreto objeto de revisión.

Señalan, en forma general, tres aspectos fundamentales que justifican la constitucionalidad de la norma objeto de revisión: a) la situación fáctica que justifica las medidas adoptadas y

su conexidad con la declaración del estado de excepción, b) la finalidad constitucional del decreto, y, c) el estudio particularizado de las medidas adoptadas.

Debido a las numerosas amenazas proferidas contra diversas personalidades públicas, y a las inequívocas expresiones de poder de los diferentes aparatos de fuerza y violencia, que atentan contra la seguridad del Estado y la estabilidad de sus instituciones, el presente decreto pretende remover dichas causas y, sobre todo, impedir la extensión de sus efectos. De esta manera, los delitos atroces como el secuestro, que atenta contra el derecho a la libertad individual, deben ser combatidos en forma integral, razón por la cual el decreto objeto de revisión busca fortalecer el engranaje de las instituciones que conforman el Estado, y presentar un plan de lucha integral.

El Estado, en cumplimiento de su obligación constitucional de evitar las formas discriminatorias de violencia, debe, a través del uso del monopolio de la fuerza, defender los derechos individuales y, en particular, el derecho a la libertad. Este derecho debe ser protegido de forma eficiente, contra cualquier ataque que sufra, y que tiene su mayor expresión en el secuestro. De esta manera, el decreto en cuestión desarrolla los mecanismos que hacen efectiva dicha obligación constitucional.

En cumplimiento de esa obligación de protección eficiente, el decreto plantea la creación de entes estatales, que, debidamente estructurados, lucharán de manera directa contra las diferentes formas de violencia que, de manera organizada, están atentando contra los derechos individuales. Estos entes estatales buscarán la protección de la libertad de las personas, así como impedir la extensión de los efectos dañinos de las conductas que atenten contra dicha libertad.

El presente decreto desarrolla un régimen penal, acorde con la criminalidad imperante en la actualidad en el país, y que, debido a sus cambiantes condiciones requiere un trato especial para conjurarla. El artículo 44 de la Ley 137 de 1994 -Ley Estatutaria de los Estados de Excepción-, autoriza al Presidente de la República para que durante dicho estado de conmoción interior, tipifique aquellas conductas que se relacionan directamente con la situación fáctica que originó la anormalidad. Las nuevas conductas tipificadas en el decreto, pretenden reprimir todos aquellos comportamientos y actuaciones que de una u otra manera atentan contra los derechos individuales y, en particular, contra la libertad personal. Por otra

parte, se crean los mecanismos necesarios para facilitar y asegurar una eficiente actuación del Estado en la lucha contra dichas actuaciones violentas. Igualmente, mecanismos como las recompensas, los beneficios por colaboración con la justicia y los procedimientos abreviados, estos últimos dentro de los procesos penales que se inicien en los casos de flagrancia.

Finalmente, en busca de la protección de quienes se vean afectados en su derecho a la libertad, por encontrarse secuestrados, la norma indica que se suspenderán los términos legales en procesos penales que se estén siguiendo en su contra, medida ésta, que busca tan sólo el respeto del derecho al debido proceso. Por otra parte establece la obligación a los patronos, de pagar los salarios correspondientes a las personas que se encuentren secuestradas en desarrollo del principio de solidaridad.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación mediante concepto número 089 del veintiuno (21) de febrero de 1996, solicita a la Corte declarar exequible el decreto materia de revisión, con excepción del artículo octavo (8°). A continuación se resumen los argumentos que expone el citado funcionario.

En primer lugar, el Procurador considera que todos los elementos exigidos para la expedición del decreto objeto de revisión, así como su motivación, se cumplen a cabalidad. De otra parte, en relación con las normas contenidas en el decreto, indica que se puede "deducir su correspondencia con los criterios de finalidad, necesidad, temporalidad y proporcionalidad impuestos por los ordenamientos que enmarcan el ejercicio de las facultades gubernamentales durante los Estados de Excepción,...".

El Procurador considera que "el tratamiento que se propone en contra del delito de secuestro atiende el requisito de proporcionalidad, toda vez que promueve la creación de un fuerte dispositivo tanto operativo como judicial para enfrentar la efectividad del plagio, el cual deteriora las condiciones de convivencia ciudadana al afectar uno de los bienes fundamentales del ser humano, como lo es la libertad personal. De igual forma, la disposición bajo estudio de constitucionalidad cumple con los requerimientos de necesidad, y contiene

las razones que las justifican como indispensables, según los términos del artículo 11 de la Ley 137 de 1994."

Estima, además, el Procurador que, a pesar de que el criterio de temporalidad de las medidas ha de ser expreso, dicho elemento no se encuentra contenido de manera expresa. Sin embargo, indica que "lo dispuesto por los artículos 213-3 constitucional y 41 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción opera como criterio supletivo, en cuanto ellos ordenan que los decretos legislativos que dicte el Gobierno dejarán de regir en el momento en que declare restablecido el orden público,…".

Finalmente, al analizar el artículo octavo del decreto objeto de revisión, el Procurador anota que dicha norma atribuye al Gobierno Nacional, la posibilidad de modificar la estructura del Ministerio de Defensa y del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., para adecuarlos a las previsiones del presente decreto. Al solicitar la declaración de inexequibilidad de este artículo, el Procurador expone las siguientes razones: "El artículo 189-16 constitucional, en cuyo texto encuentra fundamento el ejercicio de dicha potestad, la supedita sin embargo a la existencia de la ley previa que defina tanto los principios como las reglas que habrán de orientar tal reestructuración; requisito que ha sido obviado en esta oportunidad, constituyéndose lo dispuesto por el artículo 8o. del Decreto de excepción en una autohabilitación gubernamental, opuesta a las previsiones del Ordenamiento Superior que reconocen tal competencia en cabeza del Órgano Legislativo y en el Ejecutivo se circunscribe a desarrollar la voluntad del legislador."

V.- CONSIDERACIONES

Procede la Corte Constitucional a dictar la decisión correspondiente a este asunto, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, por tratarse de la revisión de un decreto legislativo dictado por el Gobierno con fundamento en el artículo 213 de la Constitución.

Segunda.- Análisis del decreto 2238 de diciembre 21 de 1995.

1o. Aspectos formales del decreto 2238 de 1995.

La Corte comparte el concepto del señor Procurador General de la Nación, según el cual el Gobierno cumplió la Constitución, en lo relativo a los aspectos formales del decreto que se revisa, así:

El decreto se dictó con base en el número 1900 del 2 de noviembre de 1995, que declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional.

El decreto 2238 está firmado por todos los ministros.

Finalmente, está debidamente motivado, lo que permite examinar su necesidad y proporcionalidad.

2o. Examen material del decreto 2238 de 1995.

Competencia del Gobierno Nacional.

Como el Estado de Conmoción Interior se declaró por el término de noventa días, el 2 de noviembre de 1995, es claro que el decreto 2238 del 21 de diciembre del mismo año, se dictó oportunamente, cuando el Gobierno era competente para dictarlo.

"Artículo 1o.- CONSEJO NACIONAL DE LUCHA CONTRA EL SECUESTRO Y DEMAS ATENTADOS CONTRA LA LIBERTAD PERSONAL. Créase el Consejo Nacional de lucha contra el Secuestro y demás atentados contra la Libertad Personal -CONASE- como órgano asesor, consultivo y de coordinación en la lucha por erradicar los delitos contra la libertad individual, en especial el secuestro y la extorsión, el cual estará integrado por:

"- Un oficial superior del Ejército Nacional y uno de la Policía Nacional, designados por el Ministro de Defensa Nacional:

"- Un delegado personal del Director del Departamento Administrativo de Seguridad;

"- Un delegado personal del Procurador General de la Nación;

"- Un delegado personal del Fiscal General de la Nación; y

"- El Director del Programa Presidencial para la Lucha contra el Delito de Secuestro, quien lo presidirá.

"PARAGRAFO.- Cuando el CONASE lo juzgue conveniente por la índole del asunto que se va a tratar, podrá invitar a sus reuniones a funcionarios y personas de otras entidades del Estado o de instituciones privadas".

Uno de los fundamentos del decreto 1900 de 1995, que declaró el Estado de Conmoción Interior, fue la comprobación, "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". (negrilla fuera del texto).

Para dictar el decreto que se revisa, se tuvieron en cuenta, entre otros, estos motivos que coinciden con aquellos en que se basó la declaración del Estado de Conmoción Interior:

"Que igualmente, la delincuencia ha incrementado su actividad, atentando en forma grave contra la seguridad ciudadana y creando un clima de temor e inestabilidad en la población, a través de la ejecución de delitos que vulneran directamente el derecho fundamental a la libertad personal;

"Que se ha hecho evidente el peligro de las amenazas proferidas contra diversas personalidades de la vida pública nacional, con el fin de coaccionar a las autoridades;

"Que la acción de la delincuencia organizada, y de la subversión se ha manifestado en la realización de delitos atroces como el secuestro y la extorsión, que no solamente menoscaban los derechos de la víctima sino que deterioran manifiestamente los más preciados valores de la familia y la sociedad;

"Que resulta indispensable fortalecer las unidades que combaten los delitos de secuestro y extorsión, dotándolas de funciones precisas y acordes con la realidad actual, de tal forma que mediante la intervención del conjunto de organismos del Estado, se logre coordinar una política criminal integral que permita controlar los delitos que atentan contra la libertad individual de las personas".

Es claro, en consecuencia, que la finalidad del decreto 2238 de 1995, es la de hacer eficaz en

la mayor medida la lucha contra el delito de secuestro, que tan gravemente atenta contra la convivencia ciudadana. Sobre este delito ha dicho la Corte Constitucional:

“Como ha sido del conocimiento de la opinión nacional, en respuesta a la perturbación de la tranquilidad y el sosiego ciudadanos que durante los últimos años se ha visto recrudecido, entre otras, a consecuencia del preocupante incremento del secuestro de personas indefensas, el Congreso de la República, por iniciativa popular, expidió la Ley 40 de 1993, comunmente conocida como “Estatuto Antisecuestro”.

“En términos generales, puede decirse que el norte esencial de la referida ley -atendiendo a su contenido normativo y a su propósito-, ha sido neutralizar, debilitar y malograr la estructura logística y la capacidad operativa de la delincuencia organizada que ha hecho del secuestro una macabra industria ilícita, así como fortalecer los sistemas de protección y de garantía a los valores, principios fundacionales y derechos más caros al Estado social de derecho, en que por decisión del Constituyente se erige Colombia, como son los invaluables e inviolables dones de la vida y la libertad, tan seriamente amenazados por esta monstruosa modalidad criminal.

“Ciertamente, en su capacidad de perturbar gravemente la paz y la convivencia pacífica, el homicidio y el secuestro son tan solo asimilables al terrorismo, al narcotráfico y a los magnicidios, toda vez que fracturan las fibras más esenciales del tejido humano y de la sociedad democrática, lo que hace que produzcan profunda consternación y alarma social” (Gaceta de la Corte Constitucional, Tomo 12, Sentencia C-565, diciembre 7 de 1993, Magistrado Ponente, Dr. Hernando Herrera Vergara).

Es evidente, además, que el secuestro, o su sola amenaza, y la extorsión, perturban la convivencia ciudadana; y, cuando se ejercen contra servidores del Estado, atentan contra la estabilidad institucional y contra la propia seguridad del Estado.

El artículo que se estudia crea el Consejo Nacional de Lucha Contra el Secuestro y demás atentados contra la Libertad Personal -CONASE-. Su creación obedece a una finalidad ostensible y necesaria: coordinar la lucha de diversas autoridades para erradicar los delitos contra la libertad individual, en especial el secuestro y la extorsión.

La Corte acoge el concepto del Procurador General en lo relativo a la conexidad, en lo que se

refiere al artículo 1° del decreto. Dijo la Procuraduría:

"En una primera aproximación de carácter genérico, se advierte que la preceptiva de la fórmula excepcional guarda la debida conexidad exigida por las normas superiores y por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, toda vez que la expedición del Decreto en cuestión se justifica en la necesidad de contrarrestar el secuestro y demás atentados contra la libertad de las personas y, efectivamente, responde con medidas tendientes a conjurar dicha causa de desestabilización social e institucional".

También en relación con la conexidad, dijeron los ciudadanos Carlos Eduardo Medellín Becerra y Almabeatriz Rengifo López:

"Nexo de causalidad entre la conmoción interior y el decreto en estudio.

"El Decreto 1900 de 1995 declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio colombiano, entre otros motivos, por el peligro que entrañan las amenazas proferidas contra diversas personalidades públicas de la vida nacional con el propósito de coaccionar a las autoridades.

"Este hecho para el caso que nos ocupa, es una 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.

"En este sentido, el decreto objeto de revisión está claramente dirigido a remover la causa descrita en el párrafo anterior y sobre todo a impedir la extensión de sus efectos, ya que, tal como se desprende de sus considerandos, esos aparatos de fuerza -criminalidad organizada- vienen atentando de manera real- perpetrando delitos atroces como el secuestro y la extorsión- o potencial -amenazas sobre su comisión- contra el derecho fundamental a la libertad individual, generando un clima de temor e inestabilidad en la población y coaccionando indebidamente a las autoridades.

"En efecto, por una parte resulta indudable que la estabilidad institucional y la seguridad del Estado se ven claramente comprometidas en situaciones como las que estamos describiendo. No hay autoridad o instancia del Estado que esté en la capacidad de cumplir su

misión constitucional sin interferencias indebidas, esto es, sin que en el normal ejercicio de sus funciones se vean afectadas por diversas reacciones violentas o constantes amenazas tanto a su libertad personal como a su propia vida.

“La anterior consideración no varía si nos referimos a la convivencia ciudadana. En especial, porque para cumplir con sus propósitos desestabilizadores y de coacción, las organizaciones criminales han perpetrado -y prometen constantemente hacerlo a futuro- acciones atentatorias e intimidatorias contra el valor constitucional de la libertad de los asociados, que afecta necesariamente el normal devenir de la vida en comunidad.

“Pues bien, si dentro de los expedientes utilizados por las organizaciones delincuenciales para afectar la convivencia ciudadana y la seguridad del Estado, se encuentran acciones que atentan contra la libertad individual y que se traducen en los delitos de secuestro y de extorsión, a más de evidenciar la gravedad de la coyuntura actual, se demuestra la necesidad de que el Gobierno Nacional adopte medidas que repriman tales conductas y eviten la extensión de sus nocivos efectos”.

En lo que atañe a la razonabilidad y proporcionalidad de las normas que integran el decreto 2238, y a su aptitud para “conjurar las causas de perturbación e impedir la extensión de sus efectos”, la Corte Constitucional considera, que ellas no implican un ejercicio abusivo de las facultades que el Gobierno adquiere al declarar el Estado de Conmoción Interior; y que tales medidas, juzgadas a la luz de la obligación que el Estado tiene de velar por la libertad de los individuos, son no sólo necesarias en la actual circunstancia, sino eficaces.

Concretamente, ninguna de las normas del decreto 2238 de 1995, ni particularmente los artículos 1, 2 y 3, suspende los derechos humanos ni las libertades fundamentales, ni interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, y tampoco suprime ni modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. (art. 15 de la ley 137 de 1994).

Sobre la proporcionalidad dijo el Procurador General de la Nación:

“Visto el panorama global contemplado en el Decreto 2238 de 1995, encuentra el Despacho que el tratamiento que se propone en contra del delito de secuestro atiende el requisito de proporcionalidad, toda vez que promueve la creación de un fuerte dispositivo tanto operativo

como judicial para enfrentar la efectividad del plagio, el cual deteriora las condiciones de convivencia ciudadana al afectar uno de los bienes fundamentales del ser humano, como es la libertad personal. De igual forma, la disposición bajo estudio de constitucionalidad cumple con los requerimientos de necesidad, estando expuestas las razones que las justifican como indispensables, según los términos del artículo 11 de la Ley 137 de 1994".

Por lo expuesto, se declarará la exequibilidad del artículo 1o. del decreto 2238 de 1995.

"Artículo 2o.- FUNCIONES DEL DIRECTOR DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA LUCHA CONTRA EL DELITO DE SECUESTRO.

"Sin perjuicio de las demás funciones que le hayan sido asignadas en otras disposiciones, el Director del Programa Presidencial para la Lucha contra el Delito de Secuestro, cumplirá las siguientes, en coordinación y con la asesoría del Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal:

"A. Coordinar las actividades de las agencias o entidades del Estado que desarrollan funciones relacionadas con la lucha por la erradicación de las conductas que atentan contra la libertad personal y en especial las relativas al secuestro y la extorsión;

"B. Impartir directrices de carácter general sobre las actividades de dichos organismos, así como formular recomendaciones sobre acciones específicas a desarrollar;

"C. Definir criterios con base en los cuales los organismos de seguridad lleven a cabo la recopilación y almacenamiento de los registros y datos estadísticos relacionados con las conductas delictivas que atentan contra la libertad personal, en especial el secuestro y la extorsión y con su contexto socio-económico;

"D. Llevar un registro de las personas reportadas como secuestradas, donde consten sus nombres completos e identificación, y enviarlo a todas las notarías del País. Este registro se debe actualizar, como mínimo una vez al mes;

"E. Elaborar planes y programas que sirvan de guía para la realización de las acciones conducentes al pronto rescate de las víctimas y a la captura de los responsables de los atentados contra la libertad personal, en especial los delitos de secuestro y extorsión;

“F. Promover la cooperación internacional financiera, técnica y judicial, en especial, la que tenga por finalidad la consecución de los recursos necesarios para el logro de los objetivos del Programa Presidencial para la Lucha contra el Delito de Secuestro;

“H. Asesorar al Gobierno Nacional, cuando éste lo requiera, en el trámite de las solicitudes de cambio de radicación de los procesos por delitos de secuestro y extorsión a que se refiere el artículo 17 del Decreto 2790 de 1990, adoptado como legislación permanente por el Decreto 2271 de 1991;

“I. Impartir las directrices y pautas de organización con el fin de que se cumplan de manera eficaz las actividades tendientes al buen desarrollo de las labores de inteligencia y operaciones que realicen los Grupos de Acción Unificada y las Unidades que los conforman;

“J. Trazar políticas que orienten el buen funcionamiento y mayor impacto del sistema de pago de recompensas;

“K. Velar por el adecuado respeto al Derecho Internacional Humanitario;

“L. Disponer la organización, establecimiento, supresión, ubicación y coordinación de los Grupos de Acción Unificada y de las Unidades que los conforman;

“M. Elaborar, en coordinación con las demás entidades, un manual de prevención del secuestro que tendrá como fuente, entre otros, los datos sobre resultados de las investigaciones judiciales adelantadas por la Fiscalía General de la Nación. Para este efecto, no se podrá oponer la reserva de la instrucción;

“N. Formar parte del Consejo Superior de Política Criminal; y,

“O. Las demás que se deriven de su objetivo, afines o complementarias con las anteriores.

“PARAGRAFO 1o.- Las funciones a que se refiere este artículo se deberán desarrollar sin perjuicio de la autonomía administrativa y presupuestal y de la competencia que en materia investigativa y acusatoria les corresponde desarrollar a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Nacional de Policía Judicial.

“PARAGRAFO 2o.- Sin perjuicio de la obligación de denunciar el delito, el servidor público que

conozca de la comisión de un delito de secuestro deberá reportarlo, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes, al Director del Programa Presidencial para la Lucha contra el Delito de Secuestro, con el fin de incorporar la información al registro a que se refiere el literal D) de este artículo.

"PARAGRAFO 3o.- El servidor público que no acate u obstaculice el cumplimiento de alguna de las funciones establecidas en este artículo, o incumpla con la obligación contenida en el parágrafo 2o. del mismo, incurrirá en falta sancionable con la destitución, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar".

Este artículo se limita a señalar las funciones del Director del Programa Presidencial para la Lucha contra el Delito de Secuestro. Al fijar esas funciones, el artículo se ajusta a lo previsto en los artículos 121 y 122 de la Constitución. En consecuencia se declarará su exequibilidad, salvo en lo siguiente:

Como la frase "Impartir directrices de carácter general sobre las actividades de dichos organismos", con la cual comienza el literal B, puede conducir a una indebida intromisión del Director del Programa Presidencial para la Lucha contra el Delito de Secuestro, en las funciones propias de la Fiscalía, se declarará su inexequibilidad.

Igualmente, se declarará la inexequibilidad de la palabra "directrices" del literal I, por las mismas razones expuestas.

Finalmente, por referirse a funciones indefinidas, se declarará la inexequibilidad del literal O.

Se advierte, además, que la expresión "servidor público" del parágrafo 3° únicamente debe entenderse en relación con los servidores de la rama ejecutiva.

"Artículo 3o.- SECRETARIA TECNICA.

Para facilitar el cumplimiento de sus funciones, el Director del Programa Presidencial para la Lucha contra el Delito de Secuestro y el CONASE contará con una Secretaría Técnica de carácter permanente que será ejercida por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Esta Secretaría, además de las funciones que mediante decreto le asigne el Gobierno Nacional, tendrá a su cargo la comunicación, el seguimiento y verificación de las

decisiones del CONASE y el acopio y sistematización de la información de inteligencia, judicial y estadística que suministren las instituciones representadas en el Consejo y en general, la información que sobre esta materia exista en el territorio nacional.

"Para tal efecto, contará con un Centro Nacional de datos sobre Secuestro, Extorsión y demás Atentados contra la Libertad Personal.

"PARAGRAFO. Mientras se implanta la Secretaría Técnica, el Director del Programa Presidencial para la Lucha contra el Delito de Secuestro, podrá solicitar el concurso a las diferentes entidades públicas representadas en el CONASE o de otras que considere necesarias, para adelantar las actividades que le corresponden. Para tal efecto, dichas entidades comisionarán a los funcionarios que se requieran".

Tampoco en relación con esta norma existe motivo alguno de inconstitucionalidad. Será, pues, declarada exequible.

ARTÍCULOS 4 A 22 DEL DECRETO 2238 DE 1995

1. Los artículos 4 a 10 del Decreto Legislativo No 2238 de 1995 se refieren a la creación, organización, funciones y financiación de los llamados Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal – GAULA -, que deberán asumir las tareas que vienen cumpliendo las unidades antisecuestro UNASE.

Los citados grupos se encuentran conformados por el personal, bienes y recursos, señalados por el Director del Programa Presidencial para la Lucha Contra el Delito del Secuestro, los cuales, según los artículos 4 y 9 del decreto, deberán ser aportados por la Fiscalía General de la Nación, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea, el Departamento administrativo de Seguridad y el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal. En este sentido, el último inciso del artículo 5 establece la obligación de las entidades antes señaladas de procurar el personal judicial, operativo, administrativo, y de servicios generales que sea requerido para el buen funcionamiento de los nuevos grupos, según el proyecto elaborado por la dirección conjunta de los Gaula y aprobado por el Director del Programa Presidencial para la Lucha Contra el Secuestro y el CONASE.

Las disposiciones bajo estudio ordenan al Consejo Superior de la Judicatura la creación de los

cargos de fiscales delegados y demás servidores públicos que la Fiscalía requiera para dar cumplimiento a las nuevas tareas que le impone el decreto (art. 8). Los Fiscales delegados, conjuntamente con el comandante militar o policial correspondiente integran la dirección unificada de los Gaula (art. 5). A partir de la expedición del decreto, dichos funcionarios judiciales deben asumir, en forma exclusiva, la etapa de investigación previa de los casos relacionados con los delitos de secuestro y extorsión y conexos, en los términos establecidos por el artículo 6, salvo cuando se trate de investigaciones preliminares en curso, de las cuales continuarán conociendo los fiscales a cuyo cargo se encuentren radicadas (art. 6). Igualmente la norma de excepción, les asigna a los fiscales delegados la tarea de dirigir, coordinar y controlar las investigaciones y de comunicar en forma inmediata, al Director del Programa Presidencial para la Lucha contra el Delito del Secuestro, la iniciación de las averiguaciones previas e informar sobre el desarrollo de las mismas (artículo 6). El artículo 5 establece la creación de una unidad investigativa, compuesta por agentes, detectives y técnicos, con funciones de policía judicial, que deberá actuar bajo la dirección del fiscal regional delegado a fin de adelantar las investigaciones penales.

El artículo 9 faculta al Gobierno Nacional para modificar la estructura y funciones del Ministerio de Defensa Nacional y del Departamento Administrativo de Seguridad a efectos de realizar los ajustes necesarios para dar eficaz cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto.

Por último, los artículos 9 y 10 establecen los mecanismos de financiación de los Gaula, de la Secretaría Técnica de que trata el artículo 3 y del CONASE. Para tal efecto se crea el Fondo Nacional Para la Defensa de la Libertad Personal, al que se le atribuye, entre otras, la función de administrar, custodiar y decidir la destinación provisional de los bienes incautados en razón de su utilización para la comisión de delitos de secuestro o extorsión, o que fueren producto de los mismos.

2. Los artículos 11 a 22 del decreto contienen normas sustantivas y procedimentales sobre el delito de secuestro, extorsión y conexos. Las disposiciones se refieren a las siguientes materias: suministro de información, agravante para el delito de secuestro, provecho ilícito por error ajeno, proveniente de secuestro o extorsión, recompensa, procedimiento abreviado, beneficios, competencia por cuantía para extorsión, obligaciones especiales para notarios, interceptación de comunicaciones, beneficios por colaboración eficaz, y suspensión de términos legales en procesos penales contra el secuestrado.

3. La nota común a las normas citadas es la de poner en vigencia un régimen normativo que de manera total o parcial tiene la virtualidad de suspender leyes. En efecto, la creación y funcionamiento de los Gaula, los cambios de la estructura institucional, las competencias del Fiscal delegado y las disposiciones penales, por fuerza, sustituyen regulaciones de orden legal que se ocupaban de dichas materias. Pese a que el artículo 12 de la Ley 137 de 1994, dispone que "los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción", no se encuentra en el decreto examinado la pertinente motivación. A este respecto cabe recordar que las reglas del derecho internacional humanitario y las disposiciones de la ley estatutaria sobre los estados de excepción, integran junto a las normas de la Constitución del capítulo 6 del título VII, un bloque de constitucionalidad al cual debe sujetarse el Gobierno cuando declara estado de conmoción interior (C.P. art. 214).

La Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), explicó debidamente las finalidades que cumple la motivación especial de la suspensión de las normas que resultan incompatibles con el correspondiente estado de excepción:

"La suspensión de leyes incompatibles con los estados de guerra exterior y de conmoción interior, está autorizada por la Constitución en los artículos 212 y 213 así: "Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra"; "Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción".

El requisito a que alude la norma en estudio, sobre la obligatoriedad del Gobierno de exponer, en los decretos legislativos que expida durante los estados de guerra exterior o conmoción interior, las razones por las cuales son incompatibles las leyes ordinarias con el respectivo estado de excepción, constituye un control más sobre el Gobierno, con el fin de evitar que el Presidente de la República exceda la tarea legislativa que en forma temporal y limitada le compete ejercer. Es conveniente que, durante los estados excepcionales, existan controles más rigurosos que en tiempo ordinario, pues es en tales periodos cuando se presentan mayores excesos y arbitrariedades por parte de las autoridades, en razón de la amplitud de los poderes que se les asignan.

Con la disposición legal que se estudia, se acabará la costumbre generalizada, por parte del Gobierno, de decretar una suspensión genérica de múltiples leyes vigentes, con la simple fórmula de que se suspenden todas las normas "que sean contrarias" con las que se expiden, pues de ahora en adelante se tendrá que indicar expresamente cuáles son los ordenamientos concretos que son antagónicos con el estado de excepción, lo cual facilitará el control de constitucionalidad, y terminará de una vez por todas con la indeterminación de la normatividad que se suspende, hábito ese que generaba una verdadera incertidumbre e inseguridad jurídica para todos los ciudadanos y las autoridades públicas." (Sentencia C-179/94 M.P. Carlos Gaviria Díaz).

El efecto suspensivo no se predica de disposiciones claramente innovadoras, carentes de una regulación o normativa precedente. Sin embargo, respecto de temas y materias, que de una o de otra manera, han sido objeto de tratamiento jurídico durante la normalidad – como ocurre con los asuntos que contemplan las normas analizadas -, si sobre los mismos se adoptan regulaciones al amparo de un estado de excepción, cabe presumir que se presenta un efecto suspensivo y, en este caso, la carga de acreditar la incompatibilidad corre por cuenta del Gobierno y ella debe satisfacerse en el mismo decreto legislativo que se expide. De lo contrario, la Corte no podrá discernir exactamente cuáles normas legales son objeto de suspensión, como tampoco la necesidad y proporcionalidad de la medida.

La Constitución y la ley estatutaria sobre los estados de excepción, exigen una motivación estricta acerca de la incompatibilidad de las normas que forzosamente han de suspenderse, la cual bien puede ser escueta y concisa, pero no inexistente o implícita. Obsérvese que este requisito o carga de motivación es adicional a la que se contempla en el artículo 11 de la citada ley. Lo anterior corrobora que la acentuación del deber de motivación, tratándose de los decretos legislativos, se explica por el mayor grado de restricción que éstos proyectan sobre los derechos fundamentales. La eficaz protección de los derechos fundamentales sustenta este requisito, a la par que la necesidad de permitir un adecuado control jurisdiccional enderezado a erradicar la arbitrariedad, sin el cual difícilmente la actuación del Gobierno podría aspirar a gozar de legitimidad. De otro lado, la falta de motivación específica – máxime sobre este punto expresamente requerido por la ley estatutaria -, acusa por sí misma la desproporcionalidad de la medida como quiera que el Gobierno ha dejado de hacer el juicio sobre las alternativas entre las cuales debía decidir, efectuando la debida ponderación, lo que ya es un claro indicio de exceso. No debe olvidarse que la

proporcionalidad de las medidas, corresponde a una exigencia constitucional insoslayable (C.P. art. 214-2).

ARTÍCULOS 23 A 25 DEL DECRETO 2238 DE 1995

Los artículos 23, 24 y 25 del decreto se refieren a diversas medidas de protección a las víctimas de los delitos de secuestro. Independientemente de la justicia y conveniencia que puedan fundamentar las medidas, éstas carecen de relación directa y específica con la situación que determinó la declaración del Estado de excepción y, por lo tanto, deberán declararse inexequibles (C.P. art. 214-1). Las amenazas proferidas contra diversas personalidades de la vida pública nacional, sólo tienen una conexidad mediata y genérica con la desprotección de las víctimas de este flagelo, que, además, por tener connotaciones endémicas, reclama un tratamiento serio y definitivo en las leyes, no menos que la atención preferente de las autoridades.

ARTÍCULO 26 DEL DECRETO 2238 DE 1995

En el artículo 26, que se refiere a la vigencia del decreto, se incurrió en el error de expresar que él "deroga y subroga las disposiciones que le sean contrarias". Los decretos legislativos, no pueden derogar las leyes incompatibles con el estado de conmoción interior, pues sólo pueden suspenderlas durante su vigencia (C.P. art. 213). Por lo tanto, la expresión " y deroga y subroga las disposiciones que le sean contrarias", será declarada inexequible.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 2, 3 y 26 del Decreto Legislativo 2238 de 1995, salvo los siguientes apartes que se declaran INEXEQUIBLES: a) La expresión "impartir directrices de carácter general sobre las actividades de dichos organismos", del literal B, del artículo 2°; b) La expresión "directrices y" del literal I del mismo artículo; c) El literal O, también del artículo 2°; y, d) La expresión "Y deroga y subroga las disposiciones que le sean

contrarias", del artículo 26.

SEGUNDO.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 4 a 25 del Decreto Legislativo 2238 de 1995.

Notifíquese, comuniquese, cúmplase, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-135/96

CONMOCION INTERIOR-Declaración y prórroga no sujetas a control constitucional (Aclaración de voto)

La Corte carece de competencia para juzgar por el fondo la constitucionalidad de los decretos que declaran la conmoción interior o que ordenan su prórroga.

Ref.: Expediente R.E.-078

Con el respeto acostumbrado, por las decisiones de la Corte quiero dejar constancia de que no obstante compartir la decisión adoptada en el presente negocio, y coincidir con casi todas sus consideraciones, insisto en estimar que la Corte carece de competencia para juzgar por el fondo la constitucionalidad de los decretos que declaran la conmoción interior o que ordenan su prórroga.

Fecha ut supra.

FABIO MORON DIAZ

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia C-135/96

PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA LUCHA CONTRA EL SECUESTRO-Superposición de funciones (Salvamento de voto)

Las competencias del Director del programa presidencial para la lucha contra el delito de secuestro, se superponen a las que la Constitución y la ley asignan a la Fiscalía General de la Nación y al Fiscal. Particularmente, las funciones de dirección y coordinación de las funciones de policía judicial, adscritas a la fiscalía, se expondrían a ser erosionadas si en relación con cada figura delictiva se establecieran en la administración órganos semejantes al que se crea. Sin perjuicio de las responsabilidades que corrresponden al Gobierno en lo relativo a la lucha contra el crimen, al socaire de la conmoción interior y del principio de colaboración, no puede desdibujarse el diseño institucional que la misma Constitución ha trazado en punto a

la investigación del delito y a la ejecución de la política criminal.

Ref.: R.E.078

Decreto 2238, del 21 de diciembre de 1995 “Por el cual se dictan medidas tendientes a erradicar algunos delitos contra la libertad personal, especialmente el secuestro y la extorsión, y se expiden otras disposiciones”.

Magistrado Ponente respecto de los aspectos formales y materiales del Decreto 2238 de 1995 y de los artículos 1, 2, 3 y 26:

Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Magistrados Ponentes respecto de los artículos 4 a 25 Decreto 2238 de 1995:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

En mi concepto los artículos 2 y 3 del D-L 2238 de 1995, han debido ser declarados inexequibles. De manera breve, me permito formular las razones en que baso mi inconformidad. No obstante la precisión que hace la norma y los esfuerzos hermenéuticos de la Corte para avalarla, es evidente que las competencias del Director del programa presidencial para la lucha contra el delito de secuestro, se superponen a las que la Constitución y la ley asignan a la Fiscalía General de la Nación y al Fiscal (C.P. arts. 250 y 251). Particularmente, las funciones de dirección y coordinación de las funciones de policía judicial, adscritas a la fiscalía, se expondrían a ser erosionadas si en relación con cada figura delictiva se establecieran en la administración órganos semejantes al que se crea. Sin perjuicio de las responsabilidades que corrresponden al Gobierno en lo relativo a la lucha contra el crimen, al socaire de la conmoción interior y del principio de colaboración, no puede desdibujarse el diseño institucional que la misma Constitución ha trazado en punto a la investigación del delito y a la ejecución de la política criminal. Temo que la tendencia que se insinúa termine por atraer hacía la administración, funciones de índole judicial, con la consiguiente reducción de las garantías y los derechos fundamentales y el retorno de la concentración de atribuciones – administrativas, judiciales, policivas y militares – en cabeza de una misma autoridad.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUNOZ

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-135/96

CONMOCION INTERIOR-Suspensión de normas incompatibles (Salvamento de voto)

La Corte pretende convertir los decretos legislativos en un dispendioso ejercicio académico: el Gobierno no solamente tiene que idear la medida orientada a rechazar la agresión externa o a restablecer el orden interno, sino plasmarla en un decreto y exponer qué leyes suspende por ser incompatibles con el Estado de conmoción interna y de dónde surge la incompatibilidad. Todo esto en un país en que existen millares de leyes, algunas de ellas desconocidas y, por lo mismo, desuetas. La única referencia que en los decretos legislativos debe hacerse a las leyes incompatibles con el estado de excepción (guerra exterior o conmoción interior) es ésta o una semejante: este decreto suspende todas las normas que le sean contrarias, o que sean incompatibles con el estado de guerra exterior o de conmoción interior, según el caso.

ESTADOS DE EXCEPCION-Poderes del gobierno (Salvamento de voto)

Declarado el estado de excepción, el Gobierno adquiere todos los poderes necesarios para los fines previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución: repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y restablecer la normalidad, en el primer caso; conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, en el segundo. Las únicas limitaciones de las facultades del Presidente de la República en los estados de excepción, están expresamente establecidas en la Constitución: no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales, y se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. La misión fundamental de la Corte Constitucional consiste en impedir que se desconozcan estas limitaciones. Y cuando la Corte va más allá de esa misión, usurpa las funciones del Presidente de la República.

Con el respeto de siempre, expongo las razones que me llevan a disentir de la sentencia de la referencia, que declara inexequibles los artículos 4 a 25 del decreto 2238 de 1995.

Primera.- La supuesta falta de motivación.

Se sostiene en la sentencia que en el decreto 2238 se viola la Constitución porque él carece de "la motivación estricta acerca de la incompatibilidad de las normas que forzosamente han de suspenderse…"

El inciso tercero del artículo 213 de la Constitución establece que "Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción…" ¿Por qué podrán suspenderlas? La razón es evidente: porque son incompatibles con el estado de conmoción, no porque el decreto lo diga expresamente. Algo semejante acontece en el estado de guerra exterior: "Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra…" (inciso cuarto del artículo 212).

Ahora la Corte pretende convertir los decretos legislativos en un dispendioso ejercicio académico: el Gobierno no solamente tiene que idear la medida orientada a rechazar la agresión externa o a restablecer el orden interno, sino plasmarla en un decreto y exponer qué leyes suspende por ser incompatibles con el Estado de conmoción interna y de dónde surge la incompatibilidad. Todo esto en un país en que existen millares de leyes, algunas de ellas desconocidas y, por lo mismo, desuetas.

Sostengo que la única referencia que en los decretos legislativos debe hacerse a las leyes incompatibles con el estado de excepción (guerra exterior o conmoción interior) es ésta o una semejante: este decreto suspende todas las normas que le sean contrarias, o que sean incompatibles con el estado de guerra exterior o de conmoción interior, según el caso.

Una exigencia mayor, como la que se hace en la sentencia de la cual disiento, es incompatible con la celeridad misma propia de las medidas que son materia de los decretos legislativos. Ahora la Corte hace aún más difícil la tarea del Gobierno en las situaciones previstas en los artículos 212 y 213. ¿Por qué? Porque la Corte no sólo pretende ejercer la potestad de examinar la forma del decreto, y su relación con los derechos fundamentales, sino la de calificar de manera estricta la motivación en cuanto a la suspensión de las leyes incompatibles. No está lejos el día en que un decreto se declare inexequible porque no citó todas las leyes incompatibles, o porque la motivación de incompatibilidad no satisface a la Corte Constitucional.

Insisto: la suspensión nace de la incompatibilidad con el respectivo estado de excepción, no de lo que se diga o se deje de decir en el decreto legislativo.

Segunda.- Por el camino que lleva la Corte Constitucional, los artículos 212 y 213 de la Constitución se convertirán (o ya se han convertido) en letra muerta. Baste ahora señalar estas limitaciones inaceptables, a las facultades del Presidente de la República:

a) Primero fue el examen de fondo de la declaración de conmoción interior, olvidando que, como lo he sostenido, ésta ni siquiera tiene que hacerse por medio de un decreto legislativo. Así se quebrantaron los artículos 189, 212 y 213 de la Constitución, y la Corte comenzó a compartir la función y la responsabilidad exclusivamente asignadas al Presidente de la República.

b) Surgió después la teoría de los males endémicos, o de la anormalidad normal, aceptada en mala hora en la sentencia del 18 de octubre de 1995. Según esta teoría todos los desmanes de los bandoleros, de los narcotraficantes y de los delincuentes más comunes, no son base suficiente para la declaración de la conmoción interior. No importa el crimen que estos delincuentes cometan: tal crimen ya es normal entre nosotros y, por serlo, no atenta contra la estabilidad institucional, ni contra la seguridad del Estado, ni contra la convivencia ciudadana. Por lo mismo, no puede dar lugar a la declaración de conmoción interior.

El absurdo de esta tesis se ve claramente, si se tiene en cuenta la conclusión de sus defensores: como se trata de una criminalidad permanente, debe establecerse una legislación permanente para combatirla. Lo que se quiere, en síntesis, es que el país convierta en legislación permanente la que debe ser excepcional y transitoria.

c) Con la anterior teoría vino la de la conexidad, no menos perjudicial ni contraria a la razón. Interpretando rigurosamente el numeral 1 del artículo 214 de la Constitución, se ha determinado que los decretos legislativos solamente pueden referirse a materias que tengan una relación inescindible con la situación que determinó la declaración del estado de excepción. Aquí hay un tema que es menester examinar, porque de su examen depende la eficacia misma de los estados de excepción.

La tesis de la conexidad parte de unos supuestos falsos, como se verá.

El primero es la suposición de que la guerra exterior o la perturbación del orden interno, obedecen a un plan preestablecido, que el Gobierno tiene que conocer al declarar el correspondiente estado de excepción. Se olvida que, por su misma naturaleza, una vez comenzada la guerra o perturbado el orden interno, los acontecimientos sucesivos son imprevisibles. Lo que comienza, por ejemplo, con una huelga general, puede continuar con ataques a las oficinas públicas, bloqueos de las carreteras, asaltos a los cuarteles, etc.

La situación que determina la declaración del estado de excepción no es una fotografía que no cambia pese al transcurso del tiempo: es una película que discurre con celeridad, y que puede dar lugar a nuevas situaciones jamás previstas.

La teoría de la conexidad puede conducir a situaciones absurdas. Por ejemplo: declarado el estado de guerra exterior por la agresión del país A, habría que declarar otra si a la agresión se sumara el país B. Y declarada la conmoción interior para reprimir la rebelión declarada por un comandante de División, habría que declarar otra para hacer frente al bloqueo de las carreteras por grupos de bandoleros.

Sostengo que esta es una teoría inadmisible, pues la tesis correcta es la contraria: declarado el estado de excepción, el Gobierno adquiere todos los poderes necesarios para los fines previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución: repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y restablecer la normalidad, en el primer caso; conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, en el segundo. Las únicas limitaciones de las facultades del Presidente de la República en los estados de excepción, están expresamente establecidas en el numeral 2 del artículo 214 de la Constitución: no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales, y se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. La misión fundamental de la Corte Constitucional consiste en impedir que se desconozcan estas limitaciones. Y cuando la Corte va más allá de esa misión, usurpa las funciones del Presidente de la República.

d) Finalmente vino la teoría de la motivación, cuya crítica se hizo al comienzo de este salvamento.

Conclusión.- Así, en la práctica, no es exagerado afirmar que los estados de excepción han dejado de existir.

Bogotá, abril 9 de 1996.

JORGE ARANGO MEJIA

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-135/96

CONMOCION INTERIOR-Temas que son materia de ley (Salvamento de voto)

Si bien podría hallarse la conexidad entre el delito de secuestro y su extendida práctica con los motivos que dieron lugar a la declaración del Estado excepcional, y aunque las medidas adoptadas pudieran considerarse convenientes o necesarias para planificar y desarrollar una política global del Estado contra el indicado delito, que hace años viene afectando a la sociedad colombiana, ellas encajan en una ley expedida por el Congreso y con vocación de permanencia, pero de ninguna manera en un decreto legislativo de vigencia precaria y coyuntural como el ahora examinado.

Ref.: Expediente R.E.-078

Santa Fe de Bogotá, D.E., nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996).

No compartimos la decisión adoptada en la fecha por la Corte Constitucional. El resultado de la singular votación que ha tenido lugar en este caso deja vigentes unas pocas normas del Decreto revisado que ni pueden cumplir con el propósito para el cual fueron concebidas, pues únicamente tenían sentido en cuanto integradas al conjunto, ni se avienen a los mandatos de la Constitución Política, ya que presentan los mismos vicios que condujeron a la declaración de inexequibilidad de los demás artículos.

En nuestro criterio, tal como tuvimos oportunidad de expresarlo en Sala, todo el Decreto era inconstitucional. Es suficiente su lectura para comprender que fue construído como estatuto ordinario y permanente, a última hora convertido en disposición excepcional y transitoria.

El Gobierno ignoró a tal punto la Constitución Política al momento de dictar el ordenamiento objeto de análisis que, en imperdonables inadvertencias susceptibles de ser detectadas por el más novato de los revisores jurídicos de Palacio, hizo varias alusiones, en distintos artículos, a “esta ley” y estableció en el 26 que la normatividad expedida derogaba y subrogaba las disposiciones que le fueran contrarias, desconociendo de manera flagrante el

perentorio texto del artículo 213 de la Carta, a cuyo tenor “los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público”.

Por lo tanto, si bien podría hallarse la conexidad entre el delito de secuestro y su extendida práctica con los motivos que dieron lugar a la declaración del Estado excepcional, y aunque las medidas adoptadas pudieran considerarse convenientes o necesarias para planificar y desarrollar una política global del Estado contra el indicado delito, que hace años viene afectando a la sociedad colombiana, ellas encajan en una ley expedida por el Congreso y con vocación de permanencia, pero de ninguna manera en un decreto legislativo de vigencia precaria y coyuntural como el ahora examinado.

CARLOS GAVIRIA DIAZ JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Fecha, ut supra

ADICION AL SALVAMENTO DE VOTO DE LA SENTENCIA C-135/96, SUSCRITA POR EL MAGISTRADO CARLOS GAVIRIA DIAZ

Reitero la razón esencial aducida en los anteriores salvamentos de voto relativos a los decretos dictados con fundamento en la declaración de conmoción de noviembre de 1995 (Decreto 1900), a saber: que si el decreto declaratorio carecía de fundamento, de ese mismo vicio adolecían los que tenían fundamento en él.

Pero a ese argumento sumo ahora los que suscribo con los magistrados Hernández y Naranjo.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Fecha,ut supra

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-135/96

CONMOCION INTERIOR-Suspensión de normas incompatibles (Salvamento de voto)

Si bien el artículo 12 de la ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción), ordena que los decretos legislativos que suspendan las leyes deben contener los motivos por los cuales éstos resultan incompatibles con el estado de excepción, estimamos que esta exigencia no debe extremarse, hasta el punto de que se requiera hacer en el respectivo decreto una relación prolija y exhaustiva de las referidas leyes, pues es claro que el artículo 213 de la Constitución no consagra limitación alguna al respecto. En el presente caso, dado lo concreto de la materia regulada y la facilidad para identificar las normas que se suspenden, el control de constitucionalidad no se dificulta en modo alguno, ni se genera incertidumbre jurídica, porque es fácil determinar la legislación que se pretendía suspender, labor que incluso puede hacer la Corte en la sentencia mediante la cual se materializa el control sobre las normas de excepción.

CONMOCION INTERIOR-Conexidad (Salvamento de voto)

La circunstancia de que se hubiera establecido un estatuto integral de normas para luchar contra el secuestro, no constituye obstáculo para avalar la exequibilidad de la norma materia de examen constitucional, pues no existen reglas precisas que determinen el contenido y alcance de las medidas que se requieren para conjurar la grave perturbación del orden público que da origen a la declaración del estado de conmoción interior. Basta que éstas guarden la debida conexidad y sean razonables y proporcionadas al fin que se pretende lograr, como es la restauración de la normalidad. Tampoco lo constituye la generalidad de las normas, pues sería contrario al principio de igualdad, dada la magnitud y extensión del delito de secuestro que afecta a toda la comunidad, señalar reglas que únicamente fueran aplicables a ciertos sectores de ésta.

Ref.: Expediente RE-078

Magistrados:

ANTONIO BARRERA CARBONELL

HERNANDO HERRERA VERGARA

Con el debido respeto, nos permitimos exponer las razones por las cuales consignamos nuestro salvamento de voto, en relación con algunas de las decisiones adoptadas sobre la normatividad contenida en el decreto 2238 del 21 de diciembre de 1995, "Por el cual se dictan medidas tendientes a erradicar algunos delitos contra la libertad personal, especialmente el secuestro y la extorsión, y se expiden otras disposiciones", en los siguientes términos:

– Debemos precisar ante todo que votamos afirmativamente la exequibilidad de los arts. 1 a 3, y la inexequibilidad del artículo 26 del referido decreto, porque compartimos integralmente la motivación expuesta en la sentencia.

En cuanto a la declaración de inexequibilidad de los arts. 4 a 22 de dicho decreto, discrepamos de la decisión mayoritaria, por las razones que se explican a continuación:

Dice el aparte de la sentencia que fundamenta la inexequibilidad de las disposiciones últimamente mencionadas:

"3. La nota común a las normas citadas es la de poner en vigencia un régimen normativo que de manera total o parcial tiene la virtualidad de suspender leyes. En efecto, la creación y funcionamiento de los Gaula, los cambios de la estructura institucional, las competencias del Fiscal delegado y las disposiciones penales, por fuerza, sustituyen regulaciones de orden legal que se ocupaban de dicha materia. Pese a que el artículo 12 de la Ley 137 de 1994, dispone que "los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción", no se encuentra en el decreto examinado la pertinente motivación. A este respecto cabe recordar que las reglas del derecho internacional humanitario y las disposiciones, integran junto a las normas de la Constitución del capítulo 6 del título VII, un bloque de constitucionalidad al cual debe sujetarse el Gobierno cuando declara estado de conmoción interior (C.P. art. 214)".

Luego la sentencia cita algunos pasajes de la sentencia C-179 de 1994 de la cual fue ponente el Magistrado Carlos Gaviria Díaz, en relación con la necesidad de la motivación mencionada y concluye de la siguiente manera:

“El efecto no se predica de disposiciones claramente innovadoras, carentes de una regulación o normatividad precedente. Sin embargo, respecto de temas y materias, que de una o de otra manera, han sido objeto de tratamiento jurídico durante la normalidad -como ocurre con los asuntos que contemplan las normas analizadas-, si sobre los mismos se adoptan regulaciones al amparo de un estado de excepción, cabe presumir que se presenta un efecto suspensivo y, en este caso, la carga de acreditar la incompatibilidad corre por cuenta del Gobierno y ella debe satisfacerse en el mismo decreto legislativo que o contrario, la Corte no podrá discernir exactamente cuáles normas legales son objeto de suspensión, como tampoco la necesidad y proporcionalidad de la medida”:

“La Constitución y la ley estatutaria sobre los estados de excepción, exigen una motivación estricta acerca de la incompatibilidad de las normas que forzosamente han de suspenderse, la cual bien puede ser escueta y concisa, pero no inexistente o implícita. Obsérvese que este requisito o carga de motivación es adicional a la que se contempla en el artículo 11 de la citada ley. Lo anterior corrobora que la acentuación del deber de motivación, tratándose de los decretos legislativos, se explica por el mayor grado de restricción que éstos proyectan sobre los derechos fundamentales. La eficaz protección de los derechos fundamentales sustenta este requisito, a la par que la necesidad de permitir un adecuado control jurisdiccional enderezado a erradicar la arbitrariedad, sin el cual difícilmente la actuación del Gobierno podría aspirar a gozar de legitimidad. De otro lado, la falta de motivación específica -máxime sobre este punto expresamente requerido por la ley estatutaria -, acusa por si misma la desproporcionalidad de la medida como quiera que el Gobierno ha dejado de hacer el juicio sobre las alternativas entre las cuales debía decidir, efectuando la debida ponderación, lo que ya es un claro indicio de exceso. No debe olvidarse que la proporcionalidad de las medidas, corresponde a una exigencia constitucional insoslayable”.

Si bien el artículo 12 de la ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción), ordena que los decretos legislativos que suspendan las leyes deben contener los motivos por los cuales éstos resultan incompatibles con el estado de excepción, estimamos que esta exigencia no debe extremarse, hasta el punto de que se requiera hacer en el respectivo decreto una relación prolija y exhaustiva de las referidas leyes, pues es claro que el artículo 213 de la Constitución no consagra limitación alguna al respecto.

Por otra parte, la motivación exigida tiene una finalidad específica como lo dijo la Corte en la

sentencia C-179, citada, cual es la de facilitar el control sobre las medidas de excepción y terminar “de una vez por todas con la indeterminación de la motividad que se suspende, hábito inseguridad jurídica para todos los ciudadanos y las autoridades públicas”, y en el presente caso, dado lo concreto de la materia regulada y la facilidad para identificar las normas que se suspenden, el control de constitucionalidad no se dificulta en modo alguno, ni se genera incertidumbre jurídica, porque es fácil determinar la legislación que se pretendía suspender, labor que incluso puede hacer la Corte en la sentencia mediante la cual se materializa el control sobre las normas de excepción.

Para declarar la exequibilidad del decreto 1900 de 1995, la Corte en la aludida sentencia dijo:

“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".

Es indudable que el secuestro se ha convertido en un instrumento de amenaza, de intimidación y de presión para las autoridades, no sólo cuando se secuestra o se amenaza secuestrar a altos funcionarios del Estado, sino a personas mas o menos representativas de ciertos sectores importantes de la comunidad. Por consiguiente, las normas del decreto sí tenían como fin contrarrestar hechos o acciones, vinculados a las modalidades delictivas del secuestro que atentan de manera inminente y grave contra la convivencia y la tranquilidad

ciudadanas, la estabilidad institucional y la seguridad del Estado.

La circunstancia de que se hubiera establecido un estatuto integral de normas para luchar contra el secuestro, no constituye obstáculo para avalar la exequibilidad de la norma materia de examen constitucional, pues no existen reglas precisas que determinen el contenido y alcance de las medidas que se requieren para conjurar la grave perturbación del orden público que da origen a la declaración del estado de conmoción interior. Basta que éstas guarden la debida conexidad y sean razonables y proporcionadas al fin que se pretende lograr, como es la restauración de la normalidad. Tampoco lo constituye la generalidad de las normas, pues sería contrario al principio de igualdad, dada la magnitud y extensión del delito de secuestro que afecta a toda la comunidad, señalar reglas que únicamente fueran aplicables a ciertos sectores de ésta.

En los anteriores términos dejamos consignado nuestro salvamento parcial de voto a las decisiones adoptadas en la aludida sentencia.

Santafé de Bogotá, D.C. abril 22 de 1996.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado