

Sentencia No. C-136/96

ESTADOS DE EXCEPCION-Conexidad

Siendo de carácter excepcional, en virtud de una atribución que no es propia del Presidente de la República sino del Congreso, la cual se ejerce por él a título precario, dentro de los precisos límites trazados por el Constituyente y por el legislador estatutario, los decretos legislativos que dicte en desarrollo de las extraordinarias atribuciones que le otorgan los estados de excepción deben hallarse en relación directa, exclusiva y específica con los hechos determinantes de la situación de crisis, que no son otros que los alegados por el mismo Gobierno en el Decreto mediante el cual asume los poderes excepcionales. El control jurídico de constitucionalidad a cargo de esta Corte implica necesariamente, con anterioridad al análisis de cada artículo en particular, la verificación acerca de si existe relación directa, exclusiva y específica entre los hechos aducidos por el Gobierno al asumir las excepcionales atribuciones contempladas en el artículo 213 de la Carta y el contenido fundamental de las medidas que se adoptan por medio de cada uno de los decretos legislativos proferidos en desarrollo de la conmoción interior.

Se vulnera la Constitución cuando se pretende cumplir las funciones de gobierno apelando siempre a las medidas extraordinarias, únicamente permitidas por la Carta cuando la crisis no puede ser conjurada bajo el orden jurídico de normalidad. No es aplicable el Estado de Conmoción Interior para dictar normas con fuerza legislativa enderezadas a contrarrestar conductas, que delatan ineficacia administrativa en la ejecución de actos materiales como la búsqueda de armas en los penales y el mantenimiento de la necesaria disciplina dentro de los mismos. No toda situación de dificultad en el manejo, conservación y recuperación del orden público debe conducir necesariamente al Estado de Conmoción Interior. Aún declarado éste por determinadas causas, no es válida la expedición de decretos legislativos cuando en relación con los hechos que configuran la crisis se tienen a la mano mecanismos eficaces y atribuciones integrantes de las instituciones de normalidad para lograr los fines buscados.

CONMOCION INTERIOR-Suspensión de normas

El carácter excepcional y transitorio de las medidas que el Presidente puede adoptar con fuerza legislativa durante la vigencia del Estado de Conmoción Interior le impide dictar normas permanentes y, por tanto, no puede derogar las disposiciones legales en vigencia. Tan sólo le es dado suspender aquéllas que resulten incompatibles con el Estado de Conmoción Interior, tal como lo estatuye expresamente el artículo 213 de la Carta Política. Ello es perfectamente natural dentro del principio restrictivo propio de las atribuciones legislativas extraordinarias del Jefe del Estado, pues sus posibilidades de ejercer las funciones que normalmente corresponden al Congreso, según resulta de lo ya expresado en esta sentencia, están referidas de manera exclusiva y excluyente a la finalidad de sortear las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

CONMOCION INTERIOR-Reglas para suspensión de normas

En lo que respecta a la suspensión, es una facultad que no puede ser usada, sin embargo, de

manera indiscriminada ni indeterminada, pues la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, trazan reglas de obligatoria observancia para el Ejecutivo, cuya transgresión ocasiona irremediablemente la inconstitucionalidad de las disposiciones que se dictan con su olvido o desconocimiento. Únicamente pueden ser suspendidas las normas que sean incompatibles con el Estado de Comoción Interior, es decir aquellas cuya vigencia simultánea con las medidas excepcionales resulta imposible en cuanto, de aplicarlas, no es factible que lo sean las extraordinarias dado el conflicto que surge entre unas y otras. Es absolutamente necesario que el Gobierno identifique en el mismo texto de los decretos legislativos las disposiciones legales que suspende. Además, debe explicar la razón por la cual lo hace y dejar en claro, para los efectos del control constitucional, que tales normas suspendidas son en efecto incompatibles con el Estado de Comoción Interior.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente R.E.-079

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 100 del 15 de enero de 1996, “Por el cual se dictan normas relativas al sistema carcelario y penitenciario nacional y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

De la Secretaría General de la Presidencia de la República se recibió oportunamente el Decreto Legislativo 100 del 15 de enero de 1996, “Por el cual se dictan normas relativas al sistema carcelario y penitenciario nacional y se dictan otras disposiciones”, dictado por el Gobierno con invocación de las facultades propias del Estado de Comoción Interior, declarado en todo el territorio nacional mediante Decreto 1900 del 2 de noviembre de 1995.

Cumplidos como están los requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, se procede a resolver, en aplicación de los artículos 214, numeral 6, y 241, numeral 7, de la Constitución Política, que confieren competencia a esta Corte.

II. TEXTO

El Decreto materia de revisión dice textualmente:

(transcribir)

III. INTERVENCIONES

1. El Ministro de Justicia y del Derecho presentó dentro del término de fijación en lista un

escrito orientado a responder los interrogantes formulados por el Magistrado Sustanciador al iniciar el trámite de revisión. Su contenido puede resumirse así:

1. Las organizaciones dedicadas a la actividad del narcotráfico han adquirido una posición económica dominante dentro de la sociedad colombiana, por lo que a sus miembros les resulta fácil penetrar en los diferentes estamentos tanto particulares como públicos de la vida nacional, generando un peligro inminente para la estabilidad de las instituciones, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana.

2. El fenómeno de la corrupción a todos los niveles sociales e institucionales se ha venido presentando en el sistema carcelario, tal como lo demuestra la fuga de José Santacruz Londoño.

3. La capacidad militar de las organizaciones que tienen origen en el narcotráfico se deriva precisamente del poder económico que poseen como resultado de su actividad ilícita.

Si bien la existencia de las organizaciones criminales de narcotraficantes son anteriores a la época de expedición de la norma en estudio, la virtualidad de afectar los paradigmas de la normalidad no está determinada por la mera presencia de esas estructuras sino por su evolucionada capacidad de atentar contra tales valores.

4. No se ha logrado conjurar las causas que condujeron a la declaración del Estado de Comoción Interior, pues, “a pesar de que se han dictado medidas para erradicar los delitos contra la libertad individual, la vida y la seguridad de los habitantes del territorio nacional, la divulgación de información que pueda generar peligro para la vida de las personas o que incida en la perturbación del orden público, para fortalecer el sistema penitenciario y carcelario y, en general, para reprimir y sancionar con mayor severidad tanto a los miembros de las organizaciones criminales y terroristas como a las conductas que vienen perturbando el orden público de manera grave y ostensible, las cuales han contribuido a enfrentar la crisis de orden público, se siguen presentando hechos que perturban de manera grave el orden público” (sic).

5. Una visión general del funcionamiento de los centros de reclusión del orden nacional muestra un empeoramiento de la situación carcelaria durante los últimos meses, en la medida en que los índices de criminalidad en el interior de los establecimientos se elevan a cifras altamente preocupantes, sus manifestaciones cada vez resultan más reprochables por la complejidad de los mecanismos empleados y la gravedad de los resultados que las mismas arrojan.

Afirma el Ministro:

“La evasión de internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios en especial, se ha caracterizado en este período no sólo por su incremento sino también por las prácticas de corrupción que ha involucrado, así como por el empleo de técnicas sofisticadas de evasión”.

Señala, asimismo, que la fuga de José Santacruz Londoño se produjo “evadiendo todos los controles de seguridad correspondientes a este tipo de pabellones (de alta seguridad) y con la presunta complicidad de los encargados de la seguridad del establecimiento de reclusión”.

Señala que a través de labores de inteligencia se ha tenido conocimiento de la existencia de planes de fuga de individuos de gran peligrosidad, utilizando técnicas del mayor grado de refinamiento y costo (por informes de inteligencia se sabe de ofrecimientos millonarios a los miembros de seguridad de las cárceles para liberar a algunos internos).

6. En el interior de las cárceles se cometen delitos, siendo los de mayor entidad la posesión y tráfico de armas; el tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas; lesiones y homicidios; daño de bienes e incendios.

De otro lado -dice- se conoce por información procedente del Ejército Nacional que los internos recluidos en pabellones de alta seguridad por narcotráfico planean desde los centros carcelarios la ejecución de delitos como secuestro, extorsión y tráfico de estupefacientes. Al parecer -agrega-, a través de las visitas coordinan las actividades delincuenciales utilizando también sofisticados instrumentos de comunicación tales como teléfonos celulares.

Esta información indica que aparentemente, desde los mismos centros, cabecillas del ELN y del EPL ejercen dominio sobre las agrupaciones armadas, aumentándose el proselitismo y la militancia en estos grupos al interior de los penales.

Se presume -señala- que internos de la Cárcel Nacional Modelo tienen ocultas un número indeterminado de armas de fuego y que han organizado bandas para atracar a los visitantes dentro de la cárcel y a otros internos los fines de semana.

Se conoce -manifiesta el Ministro- que, a pesar de haber logrado dismantelar varios de estos sitios, siguen existiendo inmuebles aledaños a establecimientos carcelarios que se han convertido en centros de operaciones de grupos delincuenciales, en los cuales se almacenan armas, equipos de comunicación, grandes cantidades de licor y víveres y se realizan reuniones clandestinas por parte de diferentes delincuentes, con el fin de apoyar en comunicaciones y logísticamente a internos de pabellones de alta seguridad. En estos lugares, al parecer, se falsifican incluso boletas para el ingreso a los centros carcelarios.

Igualmente dice que se han hallado todo tipo de elementos prohibidos, los cuales serían utilizados en fugas masivas. Además de la ubicación de sustancias alucinógenas también se han encontrado fábricas rudimentarias de bebidas embriagantes.

7. Expone el Ministro que las penas por el delito de fuga de presos y demás conductas delictivas que se cometen en el interior de los establecimientos carcelarios y penitenciarios, en la legislación penal vigente tienen señaladas penas bastante benévolas, que permiten el reconocimiento de subrogados penales que normalmente tienen como consecuencia la impunidad.

Concluye al respecto:

“Frente a este panorama, se hace necesaria la adopción de medidas encaminadas a solucionar de manera definitiva las irregularidades que se presentan en nuestro sistema carcelario. En ese sentido, hechos punibles como el de fuga de presos, favorecimiento de fuga y su modalidad culposa, requieren de una inmediata modificación punitiva, en la medida

en que tanto cuantitativa como cualitativamente representan un grave atentado contra bienes jurídicos superiores que, como la administración de justicia, resultan seriamente vulnerados al conllevar el desconocimiento de las decisiones judiciales, y principalmente de aquellas que imponen penas más severas”.

Luego agrega:

“Otros comportamientos como la introducción de armas, explosivos y municiones y la posesión o utilización de elementos de comunicación al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, que carecían de una tipificación penal expresa, exigían ser reconocidos por el legislador en normas prohibitivas especiales, en la medida que ello no sólo permite sancionar conductas de reiterada ocurrencia en los centros de reclusión, sino que primordialmente se constituye en un mecanismo de prevención de actos ilícitos de mayor entidad tanto internos como externos, v.gr. homicidios, lesiones personales, secuestros, atentados terroristas, etc.”.

Añade que las conductas negligentes y omisivas de la guardia son cotidianas y tienden a incrementarse.

A renglón seguido manifiesta: “La participación de los mismos en graves irregularidades internas puede plantearse casi como una presunción; la tendencia a la corrupción es acentuada y, en general, la ausencia de identidad de estos servidores con los fines institucionales es evidente”.

Asegura más adelante que antes de la expedición del Decreto 100 de 1996, “el sistema penal colombiano adolecía de una debilidad manifiesta, derivada de las bajas condenas que se imponían a los delincuentes en relación con el daño que conductas tales como la fuga de presos o el favorecimiento en la fuga ocasionan a la sociedad”.

Por lo anterior -agrega-, frente al escaso poder intimidatorio de las sanciones penales vigentes sobre esta materia, los hechos aducidos por el Gobierno y en especial la fuga del señor Santacruz Londoño, muestran la necesidad de reprimir con mayor severidad este tipo de conductas y todas aquellas que, por virtud del alto poder intimidatorio y corruptor de las organizaciones criminales, contribuyan a facilitarlas o a estimularlas, con lo cual “se disminuye el alto riesgo social que implica la reagrupación de los líderes criminales y delincuentes en general, que hoy se encuentran privados de la libertad”.

“Sin embargo -reconoce- la efectividad de estas medidas sólo es susceptible de ser medida si las normas contenidas en el Decreto 100 se convierten en legislación permanente, ya que, de lo contrario, el camino que ha ganado el Gobierno Nacional con la aplicación de las normas contenidas en este Decreto Legislativo, se perderán al levantarse el Estado de Conmoción Interior, como consecuencia del principio de favorabilidad aplicable a los delincuentes al retornar la vigencia de la legislación penal suspendida en virtud del Estado de Conmoción Interior”

Finaliza el escrito indicando que las medidas ordinarias a disposición del Estado para enfrentar la crisis del sistema carcelario están contenidas, por una parte, en el Código Nacional Penitenciario, en especial el artículo 68 de la Ley 65 de 1993, y, por otra, en las

resoluciones a través de las cuales se decretó la emergencia carcelaria. Dice que las herramientas cuya utilización se hace posible con la emergencia carcelaria -traslados y aislamiento de internos, reclamo y apoyo de la Fuerza Pública, control de visitas-, no se compadecen con la gravedad de la situación planteada, pues son de naturaleza puramente administrativa que, si bien han tenido algún efecto positivo, no resultan suficientes para conjurar la crisis carcelaria, tal como lo evidencia el hecho de la fuga del señor Santacruz.

Por lo anterior -concluye- resulta necesario adoptar medidas de carácter legislativo, tales como la tipificación de conductas, aumento de penas, vigilancia externa e interna de los establecimientos de reclusión, un régimen jurídico del personal de custodia y vigilancia y la posibilidad de utilizar instituciones de la Fuerza Pública para la reclusión de los reos.

El Ministro adjunta varios informes de inteligencia que, según su expresión, se encuentran amparados por la reserva en los términos de la Ley 57 de 1985.

2. El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, presentó un escrito destinado a defender la constitucionalidad del Decreto y a responder los interrogantes formulados en auto del 27 de enero de 1996.

Además de reiterar algunos de los argumentos del Ministro, el documento señala que la infraestructura carcelaria existente en Colombia ha sido uno de los principales factores que impide la puesta en marcha de las políticas penitenciarias.

Alude a los problemas de hacinamiento, producto del incremento delictivo en el país, especialmente en las grandes ciudades, donde en los tres (3) últimos años ha sido del 66%.

Expresa que, ante la grave crisis del sistema penitenciario y carcelario, que actualmente no sólo no ha sido superada sino que presenta una tendencia a agravarse y agudizarse, “hasta tal punto que el INPEC se encuentra en absoluta incapacidad de garantizar la privación de la libertad de ciertos delincuentes considerados de alta peligrosidad y el respeto de las normas penitenciarias y carcelarias por parte de la población carcelaria”, se decretó el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria, pero, pese a ello, “para el INPEC es imposible cumplir con los cometidos señalados por la ley sobre la ejecución de las sentencias penales y el cumplimiento de la detención precautelativa, en condiciones como las actuales, donde priman la capacidad de corrupción de la delincuencia organizada, la impunidad de algunas conductas irregulares en los establecimientos carcelarios que sirven comprobadamente de medio para la comisión y planeación de graves hechos punibles y las graves deficiencias profesionales del Cuerpo de Custodia y Vigilancia”.

3. El ciudadano Pedro Pablo Camargo, en escrito presentado oportunamente, ataca la constitucionalidad del Decreto y pide que sea declarado inexecutable en su totalidad.

A su juicio, viola, entre otros, los artículos 12, 13, 28, 93, 113, 114, 150, 213, 214, 217, 218, 243 y 252 de la Constitución Política y 3, 4, 5, 6, 7, 15 y 44 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El ciudadano interviniente solicita a la Corte que, de conformidad con el artículo 25 del

Código de Procedimiento Penal, compulse copias a la Comisión de Investigación de la Cámara de Representantes y a la Corte Suprema de Justicia, para que se investigue la conducta del Presidente de la República y de los ministros que suscriben el Decreto, por el presunto delito de fraude a resolución judicial (artículo 184 del Código Penal), al haber reproducido, en violación del artículo 243 de la Constitución Política, los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del Decreto Legislativo número 1372 de 1995 (agosto 16), declarado inexecutable mediante Sentencia C-503 del 9 de noviembre de 1995.

Más adelante afirma que el Decreto en revisión vulnera el numeral 1 del artículo 214 y el artículo 8 de la Ley 137 de 1994, pues, en su criterio, no se refiere a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determinó la declaratoria del Estado de Excepción.

Asevera que nada tiene que ver la fuga de Santacruz Londoño con los motivos de la declaratoria del Estado de Comoción Interior ni mucho menos con la muerte del dirigente conservador Alvaro Gómez Hurtado. Sobre el particular manifiesta:

“La evasión de un detenido de un reclusorio no justifica, en manera alguna, un decreto de conmoción interior. Toda ley tiene que ser general, no particular, o con fines particulares. El Gobierno Nacional no demuestra la imposibilidad del Estado de resolver el problema carcelario, por la evasión de un detenido, mediante el uso de las atribuciones extraordinarias de las autoridades de policía o mediante los poderes del artículo 168 de la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario).

Luego no hay conexidad alguna entre el decreto que declaró la conmoción interior y el decreto aquí impugnado”.

Finalmente, se refiere concretamente a la inconstitucionalidad de cada uno de los artículos del Decreto 100 de 1996. Sobre los artículos 1 a 6 opina que dictar normas de esta naturaleza para que los reclusos no vayan a fugarse lo único que demuestra es la ausencia de una grave perturbación del orden público. Adicionalmente considera que vulneran los artículos 13, 14 y 252 de la Carta Política.

En cuanto a los artículos 7 a 10, continúa, lo que hacen es propiciar la militarización de los reclusorios, vulnerando los derechos y libertades fundamentales de los presos y contrariando los principios de rehabilitación y resocialización de la pena.

Del artículo 11 dice que contraviene el 215 de la Constitución, “por cuanto las recompensas monetarias, para hacer frente a un hecho diferente que amenace o perturbe en forma grave e inminente el orden social, distinto de los hechos previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, sólo es posible mediante el uso de atribuciones tributarias y presupuestales previstas en el artículo 215 de la Constitución Política”.

Para terminar alude al artículo 12 del mismo Decreto que suspende las disposiciones que le sean contrarias, e indica que, en su criterio viola los artículos 213 y 214 superiores y 12 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción que obligan a que normas como la aquí reseñada deben expresar las razones por las cuales las normas suspendidas son incompatibles con el correspondiente estado de excepción, lo que no se hace en este caso.

4. El ciudadano Rafael Barrios Mendivil impugna algunos apartes del Decreto 100 de 1996.

Del artículo 1º resalta como inconstitucional el aumento de las penas y la imposibilidad de que las personas a que se refiere la norma tengan rebajas o beneficios, pues en su criterio, se viola la prohibición del artículo 12 superior de “no ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

Los mismos motivos lo llevan a considerar violatorio de la Constitución el artículo 2º de la misma normatividad.

Más adelante, refiriéndose en general al resto del articulado, señala que éste propende la militarización de las cárceles, en clara contradicción con varios convenios internacionales, aprobados por Colombia mediante leyes.

De igual forma -manifiesta-, el Decreto desconoce de manera flagrante el “principio de motivación de compatibilidad”, según el cual “los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción”.

Concluye que el artículo 12 no precisa ni determina las normas contrarias al Decreto de Conmoción que se van a suspender, “continuando con una práctica y costumbre de muchos años de decretar una suspensión genérica de múltiples normas y leyes vigentes, con la simple fórmula de que se suspenden todas las normas ‘que le sean contrarias’, contraviniendo lo dispuesto por la Corte Constitucional, la Ley Estatutaria, la Constitución Nacional y normas de Naciones Unidas que disponen que ‘el Estado de Excepción ha de ser proclamado, según el derecho interno”.

5. Luis Fernando Sanabria Amaya, actuando en su condición de funcionario del INPEC, acusa la inexecutablez del Decreto, mediante escrito en el que manifiesta que no era necesario tomar medidas como las consignadas en la normatividad en estudio, pues el Gobierno, en su criterio, contaba con mecanismos legales idóneos para enfrentar las situaciones planteadas.

Se refiere específicamente, a la posibilidad que tenía el Director General del INPEC, previo concepto del Ministro de Justicia y del Derecho, para decretar el Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria en todos los centros de reclusión.

Considera que la fuga de un interno -refiriéndose a la de Santacruz Londoño- no es causal justificativa para hacer uso de los medios constitucionales para controlar el orden penitenciario.

Posteriormente detiene su análisis en cada uno de los artículos que conforman el Decreto en revisión, concluyendo que son todos contrarios a la Carta Política.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, rindió el concepto de rigor mediante Oficio N° 867 del 29 de febrero del año en curso, en el que solicita a la Corte que declare la inexecutablez del Decreto Legislativo 100 de 1996.

En primer término, al examinar el cumplimiento de los requisitos de forma exigidos por el artículo 213 de la Carta, manifiesta que sí se cumplen.

Más adelante, entrando en el examen material del Decreto, señala que no puede haber dudas en cuanto que su destino está inescindiblemente ligado al del Decreto 1900 de 1995, mediante el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, declarado exequible mediante la Sentencia C-027 del 29 de enero de 1996.

Señala cómo, a diferencia del Decreto 1370 de 1995, “declaratorio de la pasada Conmoción Interior, en la cual el Gobierno incluyó dentro de las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, la necesidad de fortalecer el sistema carcelario para asegurar la adecuada función del Estado en relación con el cumplimiento de las providencias judiciales en consonancia con la estricta vigilancia dentro y fuera de los centros penitenciarios y carcelarios, el Decreto 1900 de 1995 no hace mención expresa a esta clase de circunstancias, como justificación del nuevo estado de conmoción interior”.

Así, en opinión del Jefe del Ministerio Público, no existe la debida conexidad en la medida en que las consideraciones que sirvieron de base a la expedición del Decreto 100 se refieren a la problemática carcelaria, que no aparece consagrada en el 1900.

Además, hace notar que la fuga de José Santacruz Londoño, hecho que se cita como fundamento del Decreto, ocurrió con posterioridad a los sucesos que fueron la causa de la declaratoria del estado excepcional.

Reiterando lo sostenido en conceptos anteriores, manifiesta que “el sector carcelario padece una honda crisis con repercusiones de muy variado orden. Pero tal situación no puede considerarse como el resultado de hechos repentinos o sobrevinientes. Se trata de una crisis estructural y crónica que el legislador ordinario ha buscado superar por intermedio de las reformas que ha realizado en este ámbito, especialmente dirigidas a crear las condiciones adecuadas para procurar la existencia de un sistema de administración carcelario eficiente y acorde con el trato digno y humanitario que el Estado debe proporcionar al sujeto que ha sido recluso en un centro penitenciario. Este fue el propósito de la Ley 65 de 1993, por la cual se expidió el Código de Régimen Penitenciario y Carcelario y además se creó con carácter autónomo un organismo dependiente del Ministerio de Justicia que es el Instituto Penitenciario y Carcelario”.

De otra parte, al revisar el contenido normativo del Decreto en estudio, encuentra que es también inexecutable en virtud de lo dispuesto en el artículo 44, literal a), de la Ley 137 de 1994, que establece como requisito obligatorio para tipificar penalmente conductas, aumentar y reducir penas, modificar las disposiciones de procedimiento penal y de policía y autorizar el cambio de radicación de procesos, el de que se trate de hechos punibles que guarden relación directa con las causas que originaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior o pretendan impedir la extensión de sus efectos”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es el tribunal competente para revisar en su integridad y de manera definitiva el Decreto remitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, según lo disponen los artículos 214-6 y 241-7 de la Constitución Política y con arreglo a lo previsto en el Decreto 2067 de 1991.

Examen de constitucionalidad del Decreto 100 de 1996

a) Aspectos formales

Desde el punto de vista formal, la Corte no encuentra reparo alguno sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 100 de 1996, por cuanto cumple a cabalidad todos los requisitos exigidos por la Carta y por la Ley Estatutaria 137 de 1994, particularmente en lo relativo a la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del Despacho.

El Decreto está motivado y en su artículo final se indica que rige a partir de la fecha de su expedición.

El Estado de Conmoción Interior fue declarado en todo el territorio nacional el día 2 de noviembre de 1995, por el término inicial de noventa (90) días comunes, dentro de los cuales se expidió el ordenamiento que se revisa.

b) Análisis de fondo

La conexidad, elemento esencial para la exequibilidad de los decretos legislativos

Sin necesidad de entrar a verificar la constitucionalidad de cada uno de los artículos que integran el Decreto por el aspecto de su contenido material, es ostensible para la Corte que no existe relación de conexidad entre las causas que motivaron la expedición del Decreto 1900 del 2 de noviembre de 1995, por el cual se puso en vigencia el actual Estado de Conmoción Interior, y lo dispuesto en el estatuto objeto de examen.

En efecto, excluída de la motivación la causal segunda invocada por el Gobierno en el Decreto declaratorio de la perturbación, según lo dispuesto en Sentencia C-027 del 29 de enero de 1996 (M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara), únicamente quedaron como razones atendibles para que el Presidente de la República asumiera las facultades extraordinarias las plasmadas en los considerandos 1, 3, 4, 5 y 6 del aludido Decreto Legislativo, cuyo texto se transcribe:

“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 constituidas 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”.

Siendo de carácter excepcional, en virtud de una atribución que no es propia del Presidente de la República sino del Congreso, la cual se ejerce por él a título precario, dentro de los precisos límites trazados por el Constituyente y por el legislador estatutario, los decretos legislativos que dicte en desarrollo de las extraordinarias atribuciones que le otorgan los estados de excepción deben hallarse en relación directa, exclusiva y específica con los hechos determinantes de la situación de crisis, que no son otros que los alegados por el mismo Gobierno en el Decreto mediante el cual asume los poderes excepcionales.

Estas reglas son aplicables al ejercicio de todas las facultades de excepción contempladas en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, pero cobran especial vigor cuando se trata del Estado de Conmoción Interior, si se tiene en cuenta que uno de los objetivos prioritarios de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 consistió precisamente en establecer claras barreras al uso desmedido de las atribuciones extraordinarias que venían ejerciendo los gobiernos durante la vigencia del artículo 121 de la Carta Política anterior.

No puede desconocerse que ya en la Reforma Constitucional de 1968 se había avanzado en la consagración de similares exigencias respecto de los decretos legislativos propios del Estado de Sitio y, ciertamente, la Corte Suprema de Justicia fue exigente en la vigilancia del cabal ajuste de las medidas adoptadas a los motivos que el Ejecutivo invocaba cuando declaraba perturbado el orden público, dando lugar al concepto de conexidad.

Pero, desde luego, la preceptiva constitucional de 1991, que buscó reivindicar de manera efectiva las atribuciones del Congreso, impedir la restricción de los derechos individuales y colectivos durante las épocas de crisis y devolver a los estados excepcionales su genuino sentido extraordinario, hace que el examen jurídico a cargo de esta Corte sea mucho más estricto en lo que se refiere a la necesaria delimitación de las atribuciones legislativas transitorias en cabeza del Jefe del Estado.

Para el uso de tales prerrogativas cuando se acude al Estado de Conmoción Interior, el artículo 213 de la Carta afirma de manera terminante 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” (subraya la Corte).

El artículo 214 *ibídem* reitera 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 Constitucional ha sido persistente en su doctrina sobre el carácter excepcional de las figuras plasmadas en los enunciados preceptos superiores, por lo cual ha dejado en claro que los alcances de esas normas son de interpretación estricta, pues, por lo dicho, 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 circunscritas por el mismo texto constitucional, “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).

Es por eso que, al efectuar la revisión del Proyecto de Ley Estatutaria de Estados de Excepción, la Corte Constitucional manifestó:

“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 inexequibles por exceder los límites constitucionales”.

El artículo 9 de dicha Ley Estatutaria, declarado exequible por la Corte, dispuso de manera contundente 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 exequible, 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:

“Las medidas expedidas durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

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”

Como puede observarse, el control jurídico de constitucionalidad a cargo de esta Corte implica necesariamente, con anterioridad al análisis de cada artículo en particular, la verificación acerca de si existe relación directa, exclusiva y específica entre los hechos aducidos por el Gobierno al asumir las excepcionales atribuciones contempladas en el artículo 213 de la Carta y el contenido fundamental de las medidas que se adoptan por medio de cada uno de los decretos legislativos proferidos en desarrollo de la conmoción interior.

Procediendo de esa manera con el ordenamiento sometido a estudio, se encuentra sin dificultad que consagra una serie de normas con pretensión de permanencia, relativas todas a la seguridad de los establecimientos carcelarios, la prevención y el castigo de los intentos y logros de fuga; la tenencia e introducción de armas, explosivos y municiones a las instalaciones de las cárceles; la tenencia, introducción o utilización de instrumentos de comunicación no autorizados; la vigilancia interna y externa de los centros de reclusión y la posibilidad de retiro del personal de guardia por voluntad de la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, así como respecto a la utilización de instalaciones de la Fuerza Pública para la reclusión de ciertas personas por razones de seguridad o del servicio y en relación con estímulos por colaboración eficaz tendente a la recaptura de personas fugadas o evadidas.

A juicio de la Corte, las medidas en materia carcelaria no guardan relación alguna con las circunstancias que fueron tenidas en cuenta por el Ejecutivo al declarar el Estado de Conmoción Interior, como puede verse si se corrobora que el motivo próximo del Decreto bajo examen está constituido por la fuga del señor Santacruz Londoño, hecho éste ocurrido mucho después del asesinato del doctor Alvaro Gómez Hurtado -invocado como causa principal de la declaración del Estado de Conmoción Interior- y sin ninguna conexión objetiva con ese acontecimiento ni con las amenazas que -según alegó el Gobierno- se profirieron entonces contra personajes de la vida pública nacional.

Tan evidente resulta que las medidas ahora adoptadas no obedecieron a los hechos invocados en el Decreto 1900 del 2 de noviembre de 1995 que, como lo anota uno de los intervinientes, en el nuevo Decreto se reproducen literalmente varios de los artículos del Decreto Legislativo 1370 de 1995, que fue declarado inexecutable por esta Corte como consecuencia de la inconstitucionalidad de la precedente Conmoción Interior. Así, pues, tampoco puede admitirse que se trate de una situación sobreviniente vinculada al magnicidio que dio lugar al Estado de excepción.

Lo primero que se observa en las manifestaciones del Ministro es la reiteración de que la normatividad plasmada en el Decreto Legislativo viene a “modificar” en su conjunto la preceptiva anterior en materia de seguridad carcelaria y en lo atinente a la penalización de

algunas conductas como la fuga de presos, el favorecimiento de ella y su modalidad culposa.

“Frente a este panorama -señala el documento- se hace necesaria la adopción de medidas encaminadas a solucionar de manera definitiva las irregularidades que se presentan en nuestro sistema carcelario”. (Subraya la Corte).

Así, confiesa el Ejecutivo la utilización inadecuada del instrumento extraordinario consagrado en el artículo 213 de la Carta, concebido, como arriba se dice, para dar solución eficiente y pronta, a través de medidas coyunturales y de vigencia temporal, a situaciones críticas que afectan gravemente el orden público, que amenazan la estabilidad institucional o que ponen en peligro la convivencia ciudadana, y no con el objeto de resolver problemas endémicos o estructurales que encuentran en la legislación permanente, a cargo del Congreso, la respuesta normal que puede brindarse en el marco de las instituciones del Estado de Derecho.

Debe repetir la Corte que la problemática a la cual se enfrenta el Gobierno excepcionalmente en las hipótesis que contempla el artículo 213 de la Constitución no es la que le corresponde afrontar en tiempo de paz mediante el uso de sus atribuciones ordinarias, pues responde a una fenomenología de características extremas e insuperables respecto de los medios normales de conducción del orden público, por lo cual se vulnera la Constitución cuando se pretende cumplir las funciones de gobierno apelando siempre a las medidas extraordinarias, únicamente permitidas por la Carta cuando la crisis no puede ser conjurada bajo el orden jurídico de normalidad.

El escrito del Ministro aspira a fundar las bondades del Decreto Legislativo en la consideración de que “el sistema penal colombiano adolecía de una debilidad manifiesta, derivada de las bajas condenas que se imponían a los delincuentes en relación con el daño que conductas tales como la fuga de presos o el favorecimiento en la fuga ocasionan a la sociedad”.

De lo cual deduce que, dado el escaso poder intimidatorio de las sanciones penales vigentes, los hechos aducidos por el Gobierno y en especial la fuga del señor Santacruz Londoño, muestran la necesidad de reprimir con mayor severidad este tipo de conductas y todas aquéllas que, por virtud del alto poder intimidatorio y corruptor de las organizaciones criminales, contribuyan a facilitarlas o a estimularlas.

Vincula el Ejecutivo en esa forma los problemas estructurales del sistema penal en vigor con la fuga de un determinado prisionero y muestra la pretensión gubernamental de solucionar antiguos inconvenientes normativos que deberían ser objeto de ponderado análisis por el legislador ordinario, mediante la expedición de un estatuto dictado al amparo del Estado de Comoción Interior.

Considera también el Gobierno, según lo dicho por el Ministro, situaciones tales como la presunción de que en cárceles como la Modelo tienen los reclusos armas de fuego ocultas, a la vez que han organizado bandas para atracar a los visitantes de la cárcel y a otros internos durante los fines de semana.

La Corte estima que no es aplicable el Estado de Conmoción Interior para dictar normas con fuerza legislativa enderezadas a contrarrestar conductas como las descritas, que delatan ineficacia administrativa en la ejecución de actos materiales como la búsqueda de armas en los penales y el mantenimiento de la necesaria disciplina dentro de los mismos.

De la exposición argumental presentada ante la Corte por el Ministro de Justicia y del Derecho en defensa de la constitucionalidad del Decreto se deduce con entera claridad que el Gobierno concibió sus normas como verdaderas innovaciones legislativas enderezadas a corregir lo que, en su sentir, ha sido una errónea política carcelaria y a modificar la normatividad penal que previene y reprime los delitos de fuga o evasión de presos, favorecimiento y preparación de ellas, tenencia, introducción o utilización de elementos de comunicación no autorizados, así como de armas, explosivos o municiones en los centros carcelarios.

Reconoce el Ministro que la efectividad de las medidas únicamente puede ser alcanzada si se convierten en legislación permanente, lo que muestra a las claras que el Gobierno utiliza el estado de excepción con el fin de anticipar disposiciones encaminadas a tratar fenómenos permanentes y endémicos, y no para contrarrestar de modo urgente y apremiante situaciones de perturbación del orden público no susceptibles de ser controladas por medios ordinarios, que es lo que autoriza el artículo 213 de la Constitución Política.

Más bien parece que el Gobierno finca la necesidad del Decreto Legislativo en la impotencia del INPEC para mantener el orden en los centros de reclusión y aun para cumplir las sentencias judiciales (Cfr. Fl. 267 a 273), así como en la persistente inmoralidad del personal que el propio Gobierno ha vinculado a los servicios de vigilancia en las prisiones.

Si ello es así, mal puede alegarse el carácter intempestivo de la grave crisis que se denuncia, pues la Corte no admite que las propias falencias oficiales permitan el uso de poderes legislativos excepcionales, establecidos en la Constitución para contrarrestar situaciones críticas de orden público que escapen al control normal de las autoridades.

Por otra parte, ha de reiterarse que mientras el Ejecutivo tenga a su disposición facultades del orden jurídico normal con las cuales pueda sofocar la crisis del orden público, no le es posible acudir a las extraordinarias inherentes al Estado de Conmoción Interior, pues éstas, de acuerdo con el expreso mandato del artículo 213 de la Carta, únicamente pueden usarse sobre el presupuesto de que la perturbación no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias.

Esto significa que no toda situación de dificultad en el manejo, conservación y recuperación del orden público debe conducir necesariamente al Estado de Conmoción Interior. Aún declarado éste por determinadas causas, no es válida la expedición de decretos legislativos cuando en relación con los hechos que configuran la crisis se tienen a la mano mecanismos eficaces y atribuciones integrantes de las instituciones de normalidad para lograr los fines buscados.

Eso es precisamente lo que ocurre en el presente evento, pues los fenómenos expuestos por el Gobierno en las motivaciones del Decreto, así como las circunstancias que padece el sistema carcelario según los informes suministrados a la Corte por el Ministro de Justicia y del

Derecho y por el Director del INPEC son los mismos que motivaron la expedición del Estatuto Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993), hallado exequible en su mayor parte por esta Corporación según sentencias C-318 del 19 de julio de 1995 (M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero) y C-394 del 7 de septiembre del mismo año (M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa). Entre las normas allí contempladas se encuentran las que permiten a las autoridades aplicar medidas in continenti y al Director del INPEC declarar el Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria, posibilidades consagradas en los siguientes términos:

“Artículo 125. MEDIDAS in continenti.- No obstante lo previsto en las disposiciones anteriores, el director del centro podrá utilizar medios coercitivos, establecidos reglamentariamente en los siguientes casos:

“1. Para impedir actos de fuga o violencia de los internos.

“2. Para evitar daño de los internos a sí mismos y a otras personas o bienes.

“3. Para superar la resistencia pasiva o activa de los internos a las órdenes del personal penitenciario o carcelario en ejercicio de su cargo.

“En casos excepcionales y debidamente justificados, el personal del cuerpo de custodia y vigilancia podrá aislar al recluso dando aviso inmediato al director.

“PARAGRAFO. El uso de estas medidas estará dirigido exclusivamente al restablecimiento de la normalidad y sólo por el tiempo necesario”.

Al respecto, dijo la Corte en la providencia mencionada:

“En cuanto a lo dispuesto por los artículos 114, 115, 119, primer inciso del 125, parágrafo del 139, y numeral 5o. del 147, se refieren estas disposiciones a medidas normales de tipo administrativo y disciplinario, que pueden ser adoptadas por las autoridades penitenciarias y carcelarias, dentro de la órbita de sus atribuciones legales y reglamentarias, y que tienen, por tanto, asidero constitucional, con base en lo expuesto en esta Sentencia al tratar sobre la necesidad del mantenimiento de la disciplina y la justificación de tratamientos especiales y diferenciados en los establecimientos carcelarios. Por lo demás, dichas medidas son preestablecidas, razón por la cual se apoyan en un principio de legalidad y no constituyen uso arbitrario de la autoridad”.

En torno a la declaración de la Emergencia Penitenciaria y Carcelaria, está vigente la siguiente disposición:

“Artículo 168. ESTADOS DE EMERGENCIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA.- El Director General del Inpec, previo el concepto favorable del Ministro de Justicia y del Derecho, podrá decretar el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria, en todos los centros de reclusión nacional, en algunos o alguno de ellos, en los siguientes casos:

“a) Cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar grave o inminentemente el orden y la seguridad penitenciaria y carcelaria;

“b) Cuando sobrevengan graves situaciones de orden sanitario que expongan al contagio al

personal del centro de reclusión o que sus condiciones higiénicas no permitan la convivencia en el lugar, o cuando acaezcan o se adviertan graves indicios de calamidad pública.

“En los casos del literal a) el Director General del Inpec está facultado para tomar las medidas necesarias con el fin de superar la situación presentada, como traslados, aislamiento de los internos, uso racional de los medios extraordinarios de coerción y el reclamo del apoyo de la Fuerza Pública de acuerdo con los artículos 31 y 32 de esta Ley.

“Si en los hechos que alteren el orden y la seguridad del centro o centros de reclusión estuviere comprometido personal de servicio penitenciario y carcelario, el Director del Inpec podrá suspenderlo o reemplazarlo, sin perjuicio de las investigaciones penales o disciplinarias correspondientes.

“Cuando se trata de las situaciones contempladas en el literal b) el Director del Inpec acudirá a las autoridades del ramo, sanitario y de emergencia, tanto nacionales como departamentales o municipales, para obtener su colaboración, las que están obligadas a prestarla de inmediato en coordinación con los centros de reclusión afectados.

“El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario podrá disponer de los traslados de los internos que se requieran, a los lugares indicados. De igual manera se podrán clausurar los establecimientos penales si así lo exigen las circunstancias. Así mismo podrá hacer los traslados presupuestales y la contratación directa de las obras necesarias para conjurar la emergencia, previo concepto del Consejo Directivo del Instituto.

“Superado el peligro y restablecido el orden, el Director General del Inpec informará al Consejo del mismo sobre las razones que motivaron la declaratoria de emergencia y la justificación de las medidas adoptadas. Igualmente informará a las autoridades judiciales las nuevas ubicaciones de los detenidos, para sus correspondientes fines”.

La Corte, al declarar exequible la norma últimamente transcrita, señaló:

“9. En el caso sub-examine, el estado de emergencia carcelaria y penitenciaria confiere una potestad administrativa de naturaleza discrecional al Director del INPEC, pues el operador de la figura tiene un margen de apreciación más amplio, en comparación con el normal, que le confiere movilidad en el juicio para adoptar una decisión determinada. En efecto, el funcionario que toma la decisión tiene una gama de opciones entre las cuales tiene que decidir con criterio de oportunidad y conveniencia, claro está, restringida su decisión al ámbito material y finalístico que le define la disposición que crea la potestad discrecional.

Esta discrecionalidad aparece además como razonable pues el desarrollo imprevisible y la complejidad de las crisis de seguridad o de carácter sanitario en los centros de reclusión justifica que la ley confiera a las autoridades una mayor libertad para tomar, dentro de los marcos de la ley, la decisión más conveniente para enfrentar la crisis, sin que la ley pueda predeterminar, en forma abstracta y con antelación, todas las medidas que legítimamente son susceptibles de ser adoptadas. Pero, conforme a lo señalado en los puntos precedentes, no se puede confundir la libertad de decidir bajo los límites señalados, con la actuación arbitraria que se encuentra fuera del encuadramiento legal al cual debe sujetarse.

10- Lo anterior muestra que, contrariamente a lo sostenido por el actor, las facultades discrecionales que el artículo acusado confiere a la administración penitenciaria y carcelaria no implican per se la concesión de poderes arbitrarios e ilimitados al director del INPEC. En efecto, este funcionario está obligado a ejercer esas potestades respetando los principios que rigen los actos administrativos., por lo cual sus actuaciones deben ser adecuadas a los fines de la norma, razonables, proporcionadas, servir los intereses generales y respetar los principios de igualdad e imparcialidad que gobiernan la función administrativa. Así, si el Director del INPEC emplea esas atribuciones con fines diversos a los señalados por la norma, esto es, para superar las situaciones de crisis, no sólo sus actos son anulables por el contencioso administrativo sino que, además, este funcionario puede comprometer su responsabilidad penal y disciplinaria.

En particular, esta Corporación resalta que el Director del INPEC, al ejercer estas atribuciones, debe respetar el principio de igualdad y los derechos constitucionales de las personas reclusas en las cárceles o penitenciarías, por lo cual entra la Corte a estudiar la relación entre las potestades de la administración y los derechos de los internos”.

(...)

“En el caso que nos ocupa, los internos sometidos a determinadas medidas administrativas proferidas en virtud de la ocurrencia de un estado de emergencia carcelaria y penitenciaria efectivamente se encuentran en una situación fáctica distinta a la del recluso en situación normal. Ciertamente, los internos bajo el mencionado estado de emergencia se encuentran afectados, directa o indirectamente, por las graves situaciones de inseguridad o de orden sanitario que desencadenan la declaratoria del estado de emergencia en cuestión. El interno, por ejemplo, puede estar expuesto al contagio de una determinada enfermedad o ver amenazada su vida o integridad personal por conductas que perturben el orden, en general, del centro de reclusión. Lo anterior, sin duda, coloca al interno en comento en una situación de hecho totalmente diferente a la del recluso en circunstancias normales.

Ahora bien, el trato distinto a ciertos internos, generado por la declaratoria del estado de emergencia citado, tiene una finalidad: la superación de la situación presentada, ya sea un problema de seguridad o de orden sanitario, como expresamente lo señala la disposición. A la luz de la perspectiva de los valores y principios constitucionales, tal finalidad es razonable, pues en últimas el mencionado procedimiento administrativo busca la protección de la vida e integridad de los reclusos, de los servidores públicos y de los particulares que están afectados por las situaciones de perturbación o peligro, finalidad perseguida por las autoridades de la República (art. 2º C.P.), dado que es un derecho fundamental de las personas (art. 11 C.P.).

Por otro lado, la Corporación encuentra que la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga guardan coherencia entre sí. Ante la ocurrencia de unas especiales circunstancias que afectan a ciertos internos debe existir una respuesta material de la administración dirigida a conjurar el problema suscitado, como en efecto está previsto en la norma acusada”.

(...)

“Ahora bien, las medidas antecitadas guardan proporción con la finalidad perseguida, porque la ocurrencia de los acontecimientos extraños a la vida normal del centro de reclusión puede desencadenar efectos nocivos sobre el personal recluido, el personal administrativo y de guardia y aun personas particulares. Tales efectos podrían ser contrarrestados con los traslados y aislamientos de tipo preventivo, el uso racional de los medios extraordinarios de coerción, el reclamo o apoyo de la Fuerza Pública y en general las medidas necesarias con el fin de superar la situación presentada.

En ese orden de ideas, el trato distinto que se podría dar a los diferentes reclusos por la aplicación de medidas decretadas en virtud de un estado de emergencia carcelaria en principio no viola el derecho a la igualdad de los internos, por lo cual la Corte no encuentra ningún vicio de inconstitucionalidad por tal aspecto. Como es obvio, y por las razones señaladas en esta sentencia, la autoridad carcelaria y penitenciaria no puede, en la práctica, utilizar estas potestades para discriminar a ciertos reclusos sino que debe hacer un uso razonable y proporcionado de los anteriores instrumentos jurídicos para que las medidas sean constitucionalmente legítimas, pero lo cierto es que la sola posibilidad de su empleo en manera alguna viola el derecho de igualdad de los reclusos”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-318 del 19 de julio de 1995. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Debe tenerse en cuenta que la Corte, mediante Sentencia C-394 del 7 de septiembre de 1995 (M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), extendió las razones de constitucionalidad de la aludida norma al personal de vigilancia, lo cual resulta de especial trascendencia frente a los argumentos que en este proceso expuso el Ministro de Justicia en lo concerniente a la extendida inmoralidad del Cuerpo de Custodia y Vigilancia al servicio del INPEC.

Lo anterior permite afirmar que, respecto de los aludidos hechos, cuya gravedad no pasa desapercibida a la Corte y que deben ser definitivamente contrarrestados, no podían usarse las facultades del Estado de Conmoción Interior.

Ello no conduce, entonces, a la impotencia jurídica del Ejecutivo para controlar las situaciones descritas en otro acápite de esta Sentencia, pues tiene en sus manos las atribuciones del señalado Estatuto, concebidas precisamente para el objeto que ahora se buscaba alcanzar mediante la utilización inapropiada del Estado excepcional.

Desde luego, si el Ejecutivo piensa que el actual ordenamiento carcelario, pese a ser tan reciente, ha sido revaluado por las nuevas formas de delincuencia y precisa por ello una reestructuración, tiene expedita la vía del Congreso para propender la expedición de leyes que actualicen de modo permanente la normatividad aplicable.

Todo lo anterior indica, sin necesidad de mayor verificación, que el Decreto objeto de examen es inconstitucional.

La prohibición de derogar normas en el Estado de Conmoción Interior. Determinación expresa y justificación de la suspensión de disposiciones.

Adicionalmente, observa la Corte que, en el artículo décimo segundo del Decreto, el Ejecutivo dispuso la suspensión del 147 del Decreto 407 de 1994 y, además, de todas las disposiciones que le fueran contrarias.

Al respecto, esta Corporación insiste en que el carácter excepcional y transitorio de las medidas que el Presidente puede adoptar con fuerza legislativa durante la vigencia del Estado de Conmoción Interior le impide dictar normas permanentes y, por tanto, no puede derogar las disposiciones legales en vigencia. Tan sólo le es dado suspender aquéllas que resulten incompatibles con el Estado de Conmoción Interior, tal como lo estatuye expresamente el artículo 213 de la Carta Política. Ello es perfectamente natural dentro del principio restrictivo propio de las atribuciones legislativas extraordinarias del Jefe del Estado, pues sus posibilidades de ejercer las funciones que normalmente corresponden al Congreso, según resulta de lo ya expresado en esta sentencia, están referidas de manera exclusiva y excluyente a la finalidad de sortear las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Logrado ese cometido o expirado el término máximo de vigencia temporal de las medidas de Conmoción, según las reglas del precepto citado, lo dispuesto por el Gobierno -incluidas aquellas normas que afectan la vigencia de las disposiciones de normalidad incompatibles con el orden jurídico de excepción- deja de regir automáticamente, con la consecuencia evidente de que la normatividad anterior recupera la plenitud de su imperio. Es claro que, en ese contexto, la derogación o la modificación de normas son figuras que bajo ninguna modalidad ni bajo pretexto alguno pueden tener lugar en el Estado de Conmoción Interior.

En lo que respecta a la suspensión -expresamente autorizada por la Carta-, es una facultad que no puede ser usada, sin embargo, de manera indiscriminada ni indeterminada, pues la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, trazan reglas de obligatoria observancia para el Ejecutivo, cuya transgresión ocasiona irremediablemente la inconstitucionalidad de las disposiciones que se dicten con su olvido o desconocimiento.

En primer lugar, únicamente pueden ser suspendidas las normas que sean incompatibles con el Estado de Conmoción Interior, es decir aquellas cuya vigencia simultánea con las medidas excepcionales resulta imposible en cuanto, de aplicarlas, no es factible que lo sean las extraordinarias dado el conflicto que surge entre unas y otras.

El concepto de incompatibilidad es definido por el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua como “repugnancia que tiene una cosa para unirse con otra, o dos o más personas entre sí”.

Esta Corte, refiriéndose al mismo concepto, ha señalado:

“En el sentido jurídico que aquí busca relievase, son incompatibles dos normas que, dada su mutua contradicción, no pueden imperar ni aplicarse al mismo tiempo, razón por la cual una debe ceder ante la otra...” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-614 del 15 de diciembre de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

El antagonismo entre los dos extremos de la proposición -agrega la sentencia- “ha de ser tan ostensible que salte a la vista del intérprete, haciendo superflua cualquier elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe”.

Así, pues, es absolutamente necesario que el Gobierno identifique en el mismo texto de los

decretos legislativos las disposiciones legales que suspende. Además, debe explicar la razón por la cual lo hace y dejar en claro, para los efectos del control constitucional, que tales normas suspendidas son en efecto incompatibles con el Estado de Conmoción Interior.

Es por ello que la Ley 137 de 1994 establece:

“Artículo 12. Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción.”

Respecto de esta norma señaló la Corte Constitucional en la Sentencia mediante la cual se revisó el proyecto de Ley Estatutaria:

“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”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. M.P.: Carlos Gaviria Díaz).

En el caso del artículo objeto de estudio, si bien el Ejecutivo indicó una de las normas que suspendía -el artículo 147 del Decreto 407 de 1994-, incurrió en dos errores respecto de la aplicación de la normatividad constitucional y estatutaria en referencia: 1) Extendió inconstitucionalmente la suspensión a “las disposiciones que le sean contrarias”, con lo cual se desvirtuó el señalamiento expreso que ya se había hecho; y 2) Omitió justificar las razones en que se fundaba para esa suspensión.

No obstante que el ordenamiento en revisión será declarado inexecutable en su totalidad, la

Corte no accederá a lo pedido por el ciudadano Pedro Pablo Camargo en el sentido de compulsar copias de lo actuado a la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes y a la Corte Suprema de Justicia por un supuesto delito de fraude a resolución judicial cometido por el Presidente y sus ministros, en cuanto no es aplicable a este caso el artículo 243 de la Constitución, que prohíbe a todas las autoridades reproducir normas declaradas inexequibles por razones de fondo mientras permanezcan vigentes las disposiciones constitucionales con las que se hizo la comparación, ya que el motivo tenido en cuenta por la Corte para declarar inexequible el Decreto 1370 de 1995, algunas de cuyas reglas se han plasmado en el Decreto que ahora se revisa, no consistió en una oposición material con los preceptos constitucionales sino en la natural consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del Decreto por el cual había asumido el Gobierno las facultades extraordinarias previstas en el artículo 213 de la Carta.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárase INEXEQUIBLE en su totalidad el Decreto Legislativo 100 del 15 de enero de 1996, “por el cual se dictan normas relativas al sistema carcelario y penitenciario nacional y se dictan otras disposiciones”.

Segundo.- No se accede a remitir copias de lo actuado a la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes y a la Corte Suprema de Justicia.

La presente Sentencia surte efectos a partir de su notificación y no afecta situaciones jurídicas consolidadas durante la vigencia del Decreto que se declara inexequible.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-136/96

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. R.E. 079

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 100/96 "Por el cual se dictan normas relativas al sistema carcelario y peniten-ciarario nacional y se dictan otras disposiciones

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.

En este sentido reitero las consideraciones que aparecen en el salvamento de voto que elaboré ante la sentencia C-466/95.

Fecha Up Supra,

FABIO MORON DIAZ

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-136/96

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

Resulta ilógico, por no decir absurdo, exigir que el Gobierno, al dictar los decretos propios de las facultades que traen consigo los estados de guerra exterior y de conmoción interior, señale específicamente las normas legales que quedan suspendidas por ser incompatibles con los dichos estados. Esa exigencia no se deduce del artículo 12 de la ley 137 de 1994. Y si se pretende basarla en la motivación de la sentencia que declaró exequible el proyecto correspondiente a tal ley, hay que rechazar tal pretensión, por la sencilla razón de que la

declaración de exequibilidad de tal artículo 12 se hizo sin ningún condicionamiento, y, por lo mismo, la parte motiva, en este caso, no tiene fuerza de cosa juzgada.

Voté la declaración de inexecutable, porque consideré que no existía una conexión ostensible entre la situación que determinó la declaración de conmoción interior, y la materia a que se refiere el Decreto Legislativo 100 de 1996. Discrepo, sin embargo, de algunas de las tesis expuestas en la parte motiva de la sentencia. Esta discrepancia me obliga a aclarar mi voto, así:

Primero.- A pesar de haberse dispuesto en el decreto legislativo que éste suspendía el artículo 147 del decreto 407 de 1994, en la sentencia se dice:

“En el caso del artículo objeto de estudio, si bien el Ejecutivo indicó una de las normas que suspendía -el artículo 147 del Decreto 407 de 1994-, incurrió en dos errores respecto de la aplicación de la normatividad constitucional y estatutaria en referencia: 1) Extendió inconstitucionalmente la suspensión a “las disposiciones que le sean contrarias”, con lo cual se desvirtuó el señalamiento expreso que ya se había hecho; y 2) Omitió justificar las razones en que se fundaba para esa suspensión”.

Al respecto cabe decir lo siguiente:

Resulta ilógico, por no decir absurdo, exigir que el Gobierno, al dictar los decretos propios de las facultades que traen consigo los estados de guerra exterior y de conmoción interior, señale específicamente las normas legales que quedan suspendidas por ser incompatibles con los dichos estados. Esa exigencia no se deduce del artículo 12 de la ley 137 de 1994. Y si se pretende basarla en la motivación de la sentencia que declaró executable el proyecto correspondiente a tal ley, hay que rechazar tal pretensión, por la sencilla razón de que la declaración de executable de tal artículo 12 se hizo sin ningún condicionamiento, y, por lo mismo, la parte motiva, en este caso, no tiene fuerza de cosa juzgada. En el mejor de los casos, sería, apenas, una jurisprudencia que, por equivocada, debe enmendarse. ¿Por qué es equivocada? Por estas razones.

En general, los hechos de la guerra exterior y de la perturbación interior, que originan las declaraciones previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, acontecen súbitamente, es decir, de repente. El artículo 213 se refiere a la grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, etc. ¿Cómo pretender, en consecuencia, que el Gobierno, en esas circunstancias, tenga que reunir un comité de sabios juristas que estudien y definen qué normas legales quedan suspendidas por las que se adoptan para conjurar la crisis, restablecer el orden o rechazar la agresión externa?. Y peor aún si la exigencia se lleva hasta la exposición, en el mismo decreto, de todas las razones que fundamentan la incompatibilidad. No: la guerra o la grave perturbación del orden público, no son circunstancias propicias para inútiles ejercicios académicos. Y la misión del Gobierno en esas circunstancias es la de rechazar la agresión o restablecer el orden, no la de hacer gala de erudición jurídica.

La aplicación de esta tesis llevaría a que la Corte Constitucional declarara la inexecutable de un decreto legislativo solamente porque en él se omitió la cita de una entre las diez o veinte normas legales que se suspenden. Se olvida que la suspensión resulta no de la

afirmación contenida en el decreto, sino de la incompatibilidad de determinada ley con el estado de excepción.

Segundo.- Esta infortunada jurisprudencia, sumada a la de los males endémicos que se plasmó en la sentencia C-466 de octubre 18 de 1995, le resta toda eficacia a los artículos 212 y 213 de la Constitución. En la práctica, se ha despojado al Presidente de la República de las facultades que le permitirían cumplir la obligación de “Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.

Lo anterior me obliga a reiterar lo que afirmé en mi salvamento de voto en relación con la sentencia C-466 citada:

“Séptima.- El Presidente de la República, como responsable del orden público, es el único facultado para decidir si las circunstancias permiten decretar el Estado de Comoción Interior por “grave perturbación del orden público”.

“La Corte Constitucional, en la sentencia del 7 de mayo de 1992, estableció la doctrina de que sus facultades le permiten hacer el examen de fondo del decreto que declara el estado de conmoción interior, para concluir si existe o no la “grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional”.

“Esas facultades, sin embargo, deben ejercerse con prudencia, para que no conduzcan a dos resultados incompatibles con la Constitución: el primero, privar al Presidente de la República de las facultades que el artículo 213 le confiere, y que le permiten cumplir el deber de “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”; el segundo, el convertir a la Corte Constitucional en responsable del restablecimiento del orden público, responsabilidad que la Constitución no le ha impuesto.

“Por lo anterior, como lo sostuve en el debate que culminó con la adopción de la sentencia C-466 de 1995, solamente en casos extremos de mal uso del artículo 213 de la Constitución, puede la Corte Constitucional declarar que no existe la grave perturbación. Fue eso lo que aconteció cuando la Corte, por medio de la sentencia C-300 de julio 1o. de 1994, declaró inexecutable el decreto 874 del 1o. de mayo de 1994.

“Ahora se ha incurrido en la insensatez de sostener que para que exista la “grave perturbación” faltan unos centenares o millares de asesinatos. Que tampoco bastan los millares de secuestros y de extorsiones, ni la continua destrucción de oleoductos y los ataques a los poblados inermes.

“Si la jurisprudencia de la Corte sobre el examen material del decreto que declara la conmoción interior, conduce a estas interpretaciones absurdas, habrá que revisarla. De lo contrario persistirá el riesgo de que la Corte, en el futuro, usurpe nuevamente la competencia que la Constitución asignó al Presidente de la República en relación con el orden público”.

Respetuosamente,

JORGE ARANGO MEJIA

