

C-154-93

Sentencia No. C-154/93

CONMOCION INTERIOR-Prórroga/DIAS CALENDARIO

Comprobada materialmente la procedencia de ejercer una facultad constitucional - como es la de extender temporalmente la duración del estado de conmoción interior -, necesaria para que el Presidente pueda efectivamente responder por el cumplimiento de sus deberes constitucionales, en este caso relacionados con la conjuración de una grave alteración del orden público y de la paz social, esta Corte encuentra su utilización ajustada a la Constitución. Se contempla una prórroga por un término de noventa días calendario. La Corte encuentra que este término se ajusta a la Carta. Otra modalidad de contabilización - como sería la de tomar en consideración únicamente los días hábiles - desconocería el principio de interpretación restrictiva referido al alcance de las facultades presidenciales bajo los estados de excepción. De otra parte, debe tenerse en cuenta que la función de conservar y restablecer el orden público no puede tener solución de continuidad durante los días festivos.

REF: R. E. - 031

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 261 del 5 de febrero de 1993 "Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior"

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

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

Aprobado por Acta N° 31

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Hernando Herrera Vergara y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión constitucional del Decreto Legislativo 261 del 5 de febrero de 1993
“Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”.

I. TEXTO DEL DECRETO REVISADO

El tenor literal del Decreto es el siguiente:

DECRETO NUMERO 261

(5 de febrero de 1993)

Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213

de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992, se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional por el término de noventa días calendario, a partir de la fecha de su expedición.

Que con el fin de conjurar las causas de la perturbación del orden público que dieron lugar a dicha declaratoria, impedir la extensión de sus efectos, y de esta manera garantizar la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, el Gobierno

Nacional expidió diversos decretos legislativos.

Que a pesar de que las disposiciones excepcionales dictadas por el Gobierno Nacional han contribuido a hacer frente a la perturbación del orden público, subsisten las causas de agravación de la misma que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, las cuales no pueden ser conjuradas mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía.

Que las diferentes formas de delincuencia organizada han reiterado sus amenazas y acciones en contra de la estabilidad y la paz ciudadana.

Que dentro de dichas amenazas se destacan las proferidas por parte de reconocidos cabecillas de grupos narcoterroristas contra las autoridades, la población civil y la organización económica del país.

Que ha continuado la actividad criminal de las organizaciones del narcotráfico mediante atentados terroristas contra la población civil y el personal de la Fuerza Pública.

Que, adicionalmente, se han producido atentados criminales y amenazas contra los miembros de los grupos desmovilizados y dirigentes políticos y sindicales.

Que se han producido acciones contra los servidores públicos, que de conformidad con la Constitución Política, son inherentes a la finalidad social del Estado, razón por la cual se requiere adoptar medidas para preservarlos de cualquier acción que al afectar la regularidad y continuidad en la prestación de los mismos, atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado y la convivencia ciudadana.

Que de acuerdo con lo prescrito por el artículo 189, ordinal 4º de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

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

Que por las razones expuestas es necesario prorrogar la vigencia del Estado de Conmoción

Interior declarado por el Decreto 1793 de 1992.

DECRETA:

ARTICULO 1º. Prorrogar el Estado de Conmoción Interior declarado mediante Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992, por el término de noventa días calendario, contados a partir del 6 de febrero de 1993.

ARTICULO 2º. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., 5 de febrero de 1993

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Gobierno, FABIO VILLEGAS RAMIREZ; la Ministra de Relaciones Exteriores, NOEMI SANIN DE RUBIO; el Ministro de Justicia, ANDRES GONZALEZ DIAZ; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, RUDOLF HOMMES RODRIGUEZ; el Ministro de Defensa Nacional, RAFAEL PARDO RUEDA; el Ministro de Agricultura, ALFONSO LOPEZ CABALLERO; el Viceministro de Desarrollo Económico Encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Desarrollo Económico, NELSON RODOLFO AMAYA CORREA; el Ministro de Minas y Energía, GUIDO NULE AMIN; la Viceministra de Comercio Exterior Encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Comercio Exterior, MARTHA LUCIA RAMIREZ DE RINCON; el Ministro de Educación Nacional, CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA; el Viceministro de Trabajo y Seguridad Social Encargado de las funciones del despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, LUIS VICENTE SERRANO SILVA; el Ministro de Salud, JUAN LUIS LONDOÑO DE LA CUESTA; el Ministro de Comunicaciones, WILLIAM JARAMILLO GOMEZ; el Ministro de Obras Públicas, JORGE BENDECK OLIVELLA.

II. ANTECEDENTES

1. El Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, expidió el 5 de febrero de 1993 el Decreto 261 “por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”.

2. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 214-6 de la C. P., copia del mismo fue recibida en esta Corporación el día ocho (8) de febrero del año en curso.

3. El Magistrado Ponente asumió la revisión del Decreto de la referencia por auto del dieciséis (16) de febrero.

4. Dentro del término de fijación en lista, los Ministros de Gobierno, Justicia y Defensa, presentaron un memorial en el que se recogen diversas razones que justifican la constitucionalidad del Decreto 261 de 1993.

En dicho escrito sostienen que se cumplen los requisitos formales exigidos por la Carta para su expedición, a saber:

- Se encontraba vigente el Estado de Conmoción Interior.
- El Decreto de prórroga se expidió antes de la expiración del plazo inicialmente fijado al hacer la declaratoria del Estado de Conmoción Interior.
- El Decreto 261 fue firmado por el Presidente y todos sus ministros.
- El Decreto señala un plazo de noventa días para su vigencia.
- Subsisten las causas que originaron la perturbación del orden público.

A continuación enumeran algunas de las motivaciones, expresadas en los considerandos del Decreto 1793 de 1992, que llevaron al Gobierno a declarar el Estado de Conmoción interior, a las cuales agregan la mención de los acontecimientos que, durante los pasados noventa días han generado la persistencia de la perturbación del orden público, a pesar del aumento en la eficiencia de la Fuerza Pública y de los organismos de seguridad.

Se transcriben enseguida algunos apartes del memorial al cual se ha hecho referencia:

“No obstante la eficacia de las medidas adoptadas al amparo de la conmoción interior, y los avances hasta ahora obtenidos, las causas que motivaron su declaratoria, aún subsisten, tal como lo revelan los hechos perturbadores de la paz social sucedidos en estos últimos tres meses, los cuales se detallan en el listado que se acompaña al presente memorial.

“Dichos hechos demuestran que las organizaciones guerrilleras y la delincuencia organizada persisten en su estrategia de atacar no solo a la Fuerza Pública, sino también a la población civil y la infraestructura económica y de servicios.

“En efecto, en los últimos noventa días, en acciones adelantadas por la subversión murieron 154 efectivos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y 2 fueron secuestrados; se perpetraron ataques contra 5 cuarteles, 22 puestos rurales; se ejecutaron 81 hostigamientos urbanos y 7 emboscadas.

“La población civil, igualmente, sufrió las consecuencias de numerosas acciones criminales de los guerrilleros. Estas dejaron 86 personas muertas y 184 secuestradas; cuantiosos daños en el patrimonio y graves consecuencias en la integridad física de las víctimas de más de 300 actos terroristas realizados en diferentes lugares del país y, particularmente, en las ciudades, entre las que cabe mencionar a Cúcuta, Barrancabermeja y la capital de la República.

“Entre los hechos perturbadores pueden destacarse los siguientes:

“En el municipio de Remedios, Departamento de Antioquia, la guerrilla dinamitó el oleoducto Colombia, causó un voraz incendio que afectó a campesinos inermes que habitan en las inmediaciones del lugar quienes sufrieron quemaduras de primer grado y consecuencias permanentes en sus cuerpos y su salud, con la consiguiente disminución en su capacidad laboral.

“A lo anterior hay que agregar que, recientemente, en Urabá y otras regiones cayeron como consecuencia de atentados criminales de los grupos guerrilleros, líderes políticos y sindicales y otros, actualmente, se encuentran amenazados. De manera especial, se han convertido en blanco de estas acciones, miembros de grupos desmovilizados hoy reinsertados a la vida ciudadana.

“De igual manera, la guerrilla adelantó una campaña terrorista contra los hoteles de Santa Fé de Bogotá.

“De otra parte, en el lapso a que nos venimos refiriendo, se realizaron 61 actos de destrucción de los oleoductos y poliductos; se asaltaron 62 vehículos de servicio público e incendiaron varios de ellos; se atentó contra 90 entidades de servicios, entre ellas Bancos,

Corporaciones de Ahorro y Vivienda y radiodifusoras; se destruyeron radioayudas aéreas; se dinamitaron establecimientos comerciales; en repetidas ocasiones se obstaculizó el libre tránsito en algunas carreteras y se volaron torres de energía en diferentes lugares del territorio nacional.

“El narcoterrorismo ha continuado su empresa criminal. En Medellín ha recrudecido sus prácticas de barbarie y destrucción , ha continuado con el exterminio de miembros de la Policía Nacional y de los organismos de seguridad del Estado, ha ejecutado un considerable número de actos delictivos, ha causado masacres, graves lesiones a inocentes ciudadanos y cuantiosos daños y perjuicios.

“De igual manera se han hecho públicas comunicaciones profiriendo amenazas contra la población civil, la Nunciatura Apostólica, el Cuerpo Diplomático y el Fiscal General.

“El narcotráfico ha extendido la ejecución de los atentados terroristas a la capital de la República, donde hizo estallar en el mes de enero bombas de alto poder ocasionando la muerte de varias personas, entre ellas mujeres y niños. Así sucedió en la calle 72 con carrera 7ª y en el centro de la ciudad. Este último, después de los atentados contra el avión de Avianca y el Das, ha sido el de mayores implicaciones en pérdidas humanas y económicas.

“La capital de la República y la ciudad de Medellín han sido víctimas en los últimos días de una oleada terrorista que afecta la población civil en forma indiscriminada.

“Además ha surgido un nuevo grupo criminal denominado “los Pepes” el cual ha iniciado actividades terroristas que causan perjuicio a la tranquilidad ciudadana.

“Como se puede apreciar las causas de la perturbación no sólo subsisten, sino que desde el punto de vista de los ataques contra la población civil los mismos se han hecho más violentos, lo cual impone al Estado, con el propósito de lograr la convivencia pacífica y proteger la vida, honra y bienes de los habitantes tomar medidas para conjurar las causas de la perturbación, lo cual no puede hacer con las medidas ordinarias de policía. Es por ello que el Gobierno Nacional estaba obligado a prorrogar la vigencia del Estado de Conmoción Interior”.

5. El Señor Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación declarar

constitucional el Decreto bajo revisión con base en las siguientes consideraciones:

Del análisis del art. 213 C.P. se deduce – señala el agente fiscal – que el Gobierno puede prorrogar el estado de conmoción en dos oportunidades, hasta por dos períodos iguales. En el caso bajo examen, advierte, se trata de la primera prórroga.

En su concepto, no se encuentran vicios de inconstitucionalidad en lo atinente a los aspectos formales del decreto 261 de 1993, pues está firmado por el Presidente y sus ministros, tiene fecha del 5 de febrero, aunque sus previsiones comienzan a surtir efectos a partir del 6 del mismo mes, rige por noventa días calendario y fue expedido antes de la expiración del término de la declaratoria de la conmoción interior.

En cuanto al aspecto material, el Procurador parte de la declaratoria de exequibilidad, en su integridad, del Decreto Legislativo 1793, por medio del cual se declaró el Estado de Conmoción Interior, como presupuesto básico para el análisis de la constitucionalidad de su prórroga.

Prosigue el Procurador:

“El Ejecutivo enseña en el Decreto 261 la continuidad del panorama desestabilizador, por la acción incrementada del narcotráfico y la guerrilla, conservando entonces su potencialidad de desequilibrio, lo que lo obliga a continuar y ese es su deber constitucional, propendiendo por la remoción de la violencia en todas sus manifestaciones, dentro de la connotación de eficacia que explicó la Corte en el fallo referido...

“Visto así el Decreto bajo examen es constitucional, demandándose así un deber de eficacia extensivo a todas las autoridades, no solamente del Ejecutivo sino de quienes constitucionalmente se hallan comprometidos para conseguir los fines del Estado dentro de las competencias que a cada uno se ha atribuído, carga que también se predica de los ciudadanos en general, en la tarea común descrita en el artículo 95 de la Constitución de propender al logro y mantenimiento de la paz”.

III. FUNDAMENTOS

COMPETENCIA

1. En los términos del artículo 241-7 de la Constitución Política, esta Corte es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 261 de 1993. En efecto, la norma examinada se dictó con base en las facultades que confiere al Presidente de la República el artículo 213 de la C. P.

REQUISITOS FORMALES

EXAMEN DE FONDO

3. El D 261 de 1993 se contrae exclusivamente a prolongar el estado de conmoción interior declarado mediante el D 1793 de 1.992, por un término adicional de noventa días calendario, contados a partir del 6 de Febrero de 1993. La decisión gubernamental corresponde a una facultad expresamente contemplada en la Constitución. El término originario de la conmoción interior declarada por el Presidente de la República es “prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República” (CP art 213). El decreto analizado se limita a introducir la primera prórroga al anotado estado de conmoción interior y lo hace en el marco estricto de las atribuciones que la Carta asigna al Presidente.

4. La limitación en el tiempo de los estados de excepción – con la salvedad obvia de la guerra exterior – fue consagrada por el Constituyente a fin de preservar su carácter excepcional y prevenir que su prolongación indefinida desvirtuara su verdadero objetivo: “restablecimiento de la normalidad en un tiempo limitado” (Gaceta Constitucional N° 76 del 13 de mayo de 1991, p.13). Se ha querido poner término a una praxis constitucional de los últimos ocho lustros que convirtió al antiguo “estado de sitio”, medida excepcional, en régimen permanente, con grave menoscabo de la legitimidad democrática. Sobre este particular, se puede leer lo siguiente en el Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria “Normas de excepción. El Estado de Sitio y el Estado de Excepción. La Emergencia Económica y Social”:

“La lógica parece indicar que no debe limitarse el tiempo, pues no puede predecirse la duración de la perturbación, Pero la realidad demuestra que en Colombia la prolongación en el tiempo del estado de excepción no ha resuelto el desorden, sino que parece haberlo aún agravado, y sin duda ha deteriorado gravemente la figura en el estado de sitio. Además se ha

convertido en una muleta para gobernar casi al margen del estado de derecho. Ha desordenado las estructuras institucionales, por los frecuentes cambios de orientación en la búsqueda de soluciones que no llegan por la vía excepcional” (Gaceta Constitucional Nº 76, 18 de mayo de 1991, p. 13).

5. La conservación del orden público y su restablecimiento son deberes del Presidente de la República que se traducen en diversas funciones cuyo desempeño se sujeta al principio de eficacia (CP, art. 209). No de otra manera se le conceden al ejecutivo facultades excepcionales, enderezadas, según el designio del Constituyente al “restablecimiento de la normalidad en un tiempo limitado”.

6. La Corte Constitucional, mediante sentencia del 1º de febrero de los corrientes, encontró plenamente demostrados los presupuestos materiales y objetivos de la declaratoria de conmoción interior que ahora se prorroga por un término adicional de noventa días. De otra parte, la necesidad de prolongar el estado de conmoción interior por el indicado lapso ha sido justificada debidamente por el Gobierno y se deriva de hechos de notorio y público conocimiento. Obra en autos la relación de operaciones protagonizadas por los agentes de la subversión y del narcotráfico que patentizan una escalada de violencia indiscriminada que amerita seguir siendo enfrentada con las facultades propias del estado de conmoción interior.

7. La erradicación de las posiciones de fuerza y de poderío económico incompatibles con el régimen constitucional, a la cual se refirió esta Corte en la sentencia citada, atendidas las causas que han permitido su crecimiento y la dimensión que han adquirido, no ha podido producirse en el término inicial de la declaratoria de la conmoción interior. La prórroga persigue culminar ese propósito y de ahí que se apele a la facultad de prorrogar el término del estado de excepción. La Constitución ubica en el Presidente de la República la más alta responsabilidad jurídica y política en materia de conservación del orden público – como en repetidas ocasiones lo ha reiterado esta Corporación – y, al mismo tiempo y por idéntica razón, le otorga los medios legítimos para cumplirla.

8. Comprobada materialmente la procedencia de ejercer una facultad constitucional – como es la de extender temporalmente la duración del estado de conmoción interior –, necesaria para que el Presidente pueda efectivamente responder por el cumplimiento de sus deberes

constitucionales, en este caso relacionados con la conjuración de una grave alteración del orden público y de la paz social, esta Corte encuentra su utilización ajustada a la Constitución.

9. El Decreto revisado contempla una prórroga por un término de noventa días calendario. La Corte encuentra que este término se ajusta a la Carta. En efecto, otra modalidad de contabilización – como sería la de tomar en consideración únicamente los días hábiles – desconocería el principio de interpretación restrictiva referido al alcance de las facultades presidenciales bajo los estados de excepción. De otra parte, debe tenerse en cuenta que la función de conservar y restablecer el orden público no puede tener solución de continuidad durante los días festivos. Una interpretación diferente, en fin, aumentaría notoriamente el cómputo del tiempo de las facultades excepcionales en detrimento de la normalidad constitucional y de la idea de eficacia y de limitación temporal que inspira la normativa constitucional en esta materia.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E :

Declarar exequible en su integridad el Decreto legislativo 261 del 5 de febrero de 1993 por el cual se prorrogó el Estado de Conmoción Interior.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ C.

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrado

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-154/93

CONMOCION INTERIOR-Prórroga (Aclaración de voto)

La Constitución de 1991 parte del supuesto según el cual la situación de normalidad constitucional es la regla general y la anormalidad constitucional es la excepción. Prueba de ello es que el artículo 213 de la Carta, que consagra el estado de conmoción interior, le fijó plazos perentorios a tal estado, a partir del principio de la efectividad de los derechos, obligaciones y principios que consagra el artículo 2o. de la Constitución. Una declaratoria de conmoción interior podría durar hasta 270 días. Ni uno más. Ahora bien, ¿qué pasará -se pregunta el suscrito al momento de entrarse ya al segundo periodo-, desde el punto de vista del derecho constitucional, si llegado el día 270 no se han superado las causas que provocaron la declaratoria de conmoción interior? Aparentemente habría una crisis jurídico-institucional.

Ref.: Expediente No. RE -031

Revisión Decreto No. 261 de 1993

1. El Magistrado Alejandro Martínez Caballero aclara el voto en el proceso de la referencia, ya que si bien comparte la decisión de fondo de la Sala Plena de la Corte Constitucional en el sentido de declarar exequible el Decreto 261 de 1993, desea aclarar la parte motiva de la sentencia.

2. El papel del juez constitucional, en ejercicio del control de constitucionalidad que le confiere el artículo 241 de la Carta, es únicamente velar por la guarda y supremacía de la Constitución. Se trata pues de un papel estrictamente jurídico. Funciones adicionales, por ejemplo de índole político, le están vedadas al juez constitucional.

Es por lo anterior que el suscrito, al momento de estudiar la constitucionalidad del Decreto objeto de revisión, se ciñó a la preceptiva constitucional y realizó un estudio estrictamente jurídico. En dicha evaluación encontré que el Decreto 261, desde el punto de vista jurídico, se adecuaba en principio a la Constitución, debido a la situación de anormalidad que se presentaba, por lo cual compartí en su momento la decisión de fondo de la Sala Plena de la Corporación.

3. Dice así el artículo 1o. del Decreto 261: “Prorrogar el Estado de Conmoción Interior declarado mediante Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992, por el término de noventa días calendario, contados a partir del 6 de febrero de 1993”.

La conformidad de esta norma con la preceptiva constitucional es “en principio”, porque la situación jurídico constitucional no es muy clara, según se desprende de las siguientes consideraciones:

4. Como ya lo había anotado a propósito de otra aclaración de voto¹, la Constitución de 1991 parte del supuesto según el cual la situación de normalidad constitucional es la regla general y la anormalidad constitucional es la excepción. Prueba de ello es que el artículo 213 de la Carta, que consagra el estado de conmoción interior, le fijó plazos perentorios a tal estado, a partir del principio de la efectividad de los derechos, obligaciones y principios que consagra el artículo 2o. de la Constitución. Tales plazos son los siguientes: un primer periodo de noventa días; un segundo periodo de prórroga por noventa días -que es el que nos ocupa-; y un tercer periodo de prórroga, esta vez con permiso previo y favorable del Senado de la República, también por noventa días. En total una declaratoria de conmoción interior podría durar hasta 270 días. Ni uno más.

Ahora bien, ¿qué pasará -se pregunta el suscrito al momento de entrarse ya al segundo periodo-, desde el punto de vista del derecho constitucional, si llegado el día 270 no se han superado las causas que provocaron la declaratoria de conmoción interior? Aparentemente habría una crisis jurídico-institucional, como lo había afirmado ya en la aclaración de voto

precitada.

Por los anteriores motivos aclaro el voto en este proceso.

Fecha ut supra.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

1 Cfr. Aclaración de voto del suscrito en la Sentencia RE-031 de la Corte Constitucional, de febrero 8 de 1993, que declaró exequible el Decreto 1793 de 1992, por el cual se declaró justamente la Conmoción Interior cuya prórroga ahora se revisa.