

C-300-94

Sentencia No. C-300/94

CONMOCION INTERIOR-Perturbación del orden público/CONMOCION INTERIOR-Excarcelación masiva

La capacidad para alterar el orden público debe deducirse de una serie de elementos fácticos, diferentes del simple dato numérico de “detenidos que podrían quedar en libertad”. Si la concesión de la libertad a unas personas actualmente privadas de ella, se erige en causa de quebranto del orden público, el juicio que conduce a ese aserto no puede producirse sin tomar en cuenta la identificación de cada una de ellas, sus antecedentes, así como los hechos y bases que permitan suponer con cierta base de certeza que, una vez transpongan su forzoso confinamiento, atentarán contra la convivencia ciudadana. De la información que el Fiscal General de la Nación entregó al Presidente, no puede colegirse, respecto de los sindicatos a ser liberados, su capacidad para alterar el orden público. Y, es evidente, que ella no podía apoyarse en el simple dato numérico de “los detenidos que podrían quedar en libertad”. En consecuencia, la connotación de perturbadora del orden público que el Presidente atribuyó a la situación planteada por el Fiscal General de la Nación, desborda ampliamente el margen de apreciación que la Corte le reconoce para discernir la probabilidad real de una amenaza al orden público.

PRESUNCION DE INOCENCIA-Alcance/CARGA DE LA PRUEBA

El derecho a la presunción de inocencia vincula a todos los poderes públicos. No puede, en consecuencia, el ejecutivo, desvirtuar la presunción de inocencia, interpretando la sindicación como índice de peligrosidad social y de culpabilidad individual. De otro lado, estimar que la inminente concesión de libertad provisional a un grupo de sindicatos que tienen derecho a ella, constituye factor de perturbación del orden público, quebranta el derecho a la presunción de inocencia, en cuanto se da por descontado que justamente serán las personas liberadas las que atentarán contra dicho orden y que éste se verá vulnerado.

MORA JUDICIAL-Dilaciones injustificadas

En ausencia de determinación legal, el concepto indeterminado “dilaciones injustificadas”,

debe deducirse en cada caso concreto con base en pautas objetivas que tomen en cuenta, entre otros factores, la complejidad del asunto, el tiempo promedio que demanda su trámite, el número de partes, el tipo de interés involucrado, las dificultades probatorias, el comportamiento procesal de los intervinientes, la diligencia de las autoridades judiciales etc.

Sin embargo, en ciertos casos, es el propio legislador, en guarda de valores superiores, el que determina el contenido y alcance del aludido concepto, para lo cual establece términos perentorios cuyo incumplimiento desata consecuencias que bien pueden mirarse como riesgos conscientemente asumidos por el ordenamiento para no lastimar un bien superior. En estos eventos, el derecho fundamental a un proceso público sin dilaciones injustificadas, adquiere prevalencia sobre consideraciones puramente orgánicas y funcionales propias del aparato de la justicia.

DETENCION PROVISIONAL-Naturaleza

La detención provisional trasciende sus efectos procesales y repercute negativamente en la esfera de la libertad personal del inculcado, lo que obliga a que se señale su término de duración máxima, como en efecto lo hizo el legislador en el artículo 415 del C de P. P. Incorporada en el núcleo esencial del derecho a un proceso público sin dilaciones injustificadas, la pretensión de que expirado el máximo término de duración de la detención provisional sin haberse calificado el mérito del sumario, conforme lo prescribe el artículo 415, párrafo transitorio del C de P. P., la declaratoria de la conmoción interior, adoptada con la finalidad de prevenir el efecto liberador de la citada norma, lo vulnera de manera clara e inconcusa.

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD PENAL-Intangibilidad

Frente a la sucesión de leyes en el tiempo, el principio favor libertatis, que en materia penal está llamado a tener más incidencia, obliga a optar por la alternativa normativa más favorable a la libertad del imputado o inculcado. La importancia de este derecho se pone de presente a la luz del artículo 4o de la Ley 137 de 1994, que lo comprendió entre los derechos intangibles, esto es, inafectables durante los estados de excepción. La causa o móvil determinante del Decreto de Conmoción se construye sobre la idea de sacrificio de una situación de favorabilidad penal.

DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURIDICA-Vulneración

El reconocimiento de la personalidad jurídica no se vislumbra en el decreto de conmoción que se limita a aludir de manera masiva e indiscriminada a un número exacto de sindicatos (864), cuyo regreso a la libertad se estima peligroso para el orden público. La situación de peligro se predica genéricamente del indicado número. No se mencionan comportamientos individuales de sujetos éticamente libres. Se da por sentado una conducta refleja y uniforme de un número apreciable de detenidos. Sin embargo, la privación de la libertad no dejará de ser soportada por cada uno de los 864 detenidos, sin perjuicio de que la causa concreta sólo se explique a partir de una supuesta acción colectiva o condición de peligro atribuida a la totalidad de los 864 detenidos. El derecho a la personalidad jurídica resulta así quebrantado, pues cada persona debe responder de su comportamiento - del cual surgen derechos, deberes y obligaciones propios - y no del imputable a los demás. La persona no es un número y su responsabilidad o tratamiento jurídico mal puede deducirse de una cifra estadística.

PRINCIPIO DE SEPARACION DE FUNCIONES ENTRE ORGANOS DEL ESTADO

La inexistencia de la perturbación del orden público indica a la Corte que el decreto revisado viola el artículo 213 de la C.P., y no puede el Presidente, en consecuencia, asumir ni ejercer las facultades previstas en esa norma, toda vez que en ese caso estaría invadiendo órbitas vedadas, en particular las que pertenecen a los órganos legislativo y judicial.

Ref: Expediente R.E. 054

Revisión Constitucional del Decreto N° 874 de 1994 “Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”.

Magistrado Ponente:

Aprobado por Acta N° 38

Santa Fe de Bogotá D.C., Julio primero (1) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Jorge Arango Mejía y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, 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 874 de 1994 “Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”.

ANTECEDENTES

I. De la revisión constitucional

El día 1 de mayo de 1994, el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros, decretó el Estado de Conmoción Interior, de que trata el artículo 213 de la Constitución Política.

En acatamiento a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 C.P., el Gobierno Nacional, por intermedio del Secretario General de la Presidencia de la República, remitió a la Corte Constitucional, al día siguiente a su expedición, el Decreto 874 de 1994, para efectos de su revisión constitucional.

II. Texto del Decreto objeto de revisión

“Decreto N° 874”

1 de mayo de 1994

Por el cual se declara 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 con el fin de hacer frente a los múltiples fenómenos de violencia y criminalidad, la sociedad colombiana ha venido realizando numerosos esfuerzos para lograr el fortalecimiento institucional de la administración de justicia, así como la debida protección de los derechos constitucionales de las personas.

Que como consecuencia de estos esfuerzos la Constitución creó la Fiscalía General de la Nación y dispuso el tránsito de un sistema procesal con tendencia inquisitiva a uno con tendencia acusatoria.

Que la Constitución Política consagró una amplia Carta de Derechos que han venido siendo desarrollados tanto a través de leyes expedidas por el Congreso de la República, como de sentencias de la H. Corte Constitucional.

Que la creación de la Fiscalía General de la Nación, la adopción del sistema acusatorio, la reforma del Código de Procedimiento Penal y el desarrollo de los derechos fundamentales previstos en la Carta Política implica un complejo proceso de transición durante el cual se pueden producir desajustes importantes hasta lograr el cumplimiento de los fines que se han buscado con tales instrumentos.

Que tal como lo expresó la H. Corte Constitucional en sentencia C-556 de 1992:

“La República de Colombia viene ensayando distintas reformas a

su aparato judicial, con el fin de hacerlo más eficiente, o dicho de otra manera, de lograr el viejo anhelo de una pronta y cumplida justicia. Una realidad compleja, que no es del caso analizar aquí, ha traído como resultado una congestión no sólo de los Despachos Judiciales, que aplican la legislación Penal Ordinaria, sino también, los que aplican la legislación penal especial, es decir, los jueces regionales y el Tribunal Nacional”.

...

“Las formulaciones constitucionales presentan anhelos que debe realizar la Sociedad colombiana en muchos puntos, que aun requieren grandes esfuerzos de todas las personas y del Estado para convertirlos en una realidad cotidiana, un aparato judicial fuerte y eficiente,

con los recursos necesarios para someter a la delincuencia al imperio de la ley, y evitar que los inocentes sean injustamente conducidos procesalmente. Este es uno de los anhelos de mejoramiento en la actual Carta Política, que se ve traicionado en buena parte, por una delincuencia dispuesta no sólo a subvertir el orden público, sino de manera específica a impedir la recta aplicación de la ley”.

Que al desarrollar la Carta Política se ha precisado el alcance de la garantía del debido proceso, en particular en lo que se refiere al derecho de ser juzgado sin dilaciones injustificadas y al derecho a la libertad individual, lo cual ha modificado de manera radical la tradición jurídica colombiana, en especial, en lo que se refiere a los términos para el cierre de las investigaciones penales y para mantener privada de la libertad de manera preventiva, durante la instrucción o el juzgamiento, a una persona sindicada de la comisión de delitos de competencia de los jueces regionales.

Que en el inmediato pasado, tan sólo hace pocos años, varios miles de ciudadanos permanecían indefinidamente detenidos preventivamente. Dicha situación se modificó sustancialmente por la Ley 81 de 1993 con el propósito de asegurar, de acuerdo con la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, el respeto de los derechos fundamentales de las personas investigadas, estableciendo plazos para la investigación previa, la instrucción y para mantener privada preventivamente a una persona de su libertad. Los plazos previstos en la Ley 81 de 1993 finalmente fueron mas breves que los originalmente previstos en el proyecto presentado por el Gobierno Nacional y la Fiscalía General de la Nación.

Que en comunicación del 30 de abril del presente año el señor Fiscal General de la Nación señaló que:

“el vencimiento de los términos de instrucción y juzgamiento a sucederse el próximo dos de mayo permitiría la excarcelación del número de personas citadas en el anexo, las que han sido detenidas como sindicadas de hechos punibles de secuestro, terrorismo, narcotráfico, extorsión y porte ilegal de armas de uso privativo de las Fuerzas Militares, rebelión y sedición entre otros.

“La Fiscalía considera que el regreso a la libertad de personas sindicadas de la comisión de delitos de tan alta gravedad, sin haber tenido la justicia, en parte por las deficiencias anotadas, y por otra por la complejidad en la determinación de las circunstancias del hecho

en que se realizaron los actos delincuenciales, atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, pero deja, en todo caso la evaluación de la situación concreta al Gobierno Nacional, al que la Constitución le defiere la obligación de preservar el orden público”.

Que según la información remitida por la Fiscalía General podrían obtener su libertad el dos de mayo por no haberse podido calificar los respectivos procesos, 724 personas que se encuentran vinculadas a procesos por narcotráfico, secuestro, terrorismo, extorsión y porte ilegal de armas de uso privativo de las Fuerzas Militares, rebelión y sedición entre otros. Igualmente quedarían en libertad 140 personas que están siendo juzgadas por jueces regionales y el Tribunal Nacional por la misma clase de delitos.

Que de acuerdo con lo señalado por el señor Fiscal General de la Nación en la misiva mencionada, esa institución “dio las instrucciones necesarias y en la inmensa mayoría de los casos los Fiscales tomaron las previsiones indispensables para cumplir con el perentorio término de instrucción de los sumarios a su cargo...”. En efecto, de acuerdo con las cifras suministradas por la Fiscalía General de la Nación en los últimos seis meses se profirieron mas del 53% del total de resoluciones de cierre de investigaciones dictadas por la Fiscalía General a partir de su creación.

Que desde el mes de noviembre de 1993 se ha presentado un aumento significativo en el número de investigaciones que adelanta la Fiscalía General de la Nación. Dicho aumento en los meses de noviembre de 1993 y enero de 1994, particularmente originado en operaciones del bloque de búsqueda y de la Fiscalía frente a las organizaciones criminales del narcotráfico, excede en mucho los registros históricos de carga laboral de la rama judicial en materia penal, lo cual ha impedido a la Fiscalía cerrar las investigaciones dentro de los términos previstos en la citada Ley 81 de 1993.

Que se hace necesario tomar medidas conducentes a evitar que se vea entrabada la acción de la Fiscalía General de la Nación dirigida concluir (sic) las investigaciones en curso, a través de la indebida utilización de situaciones como las que señala el Fiscal General en su comunicación, esto es: “solicitud de aplicación de los artículos 37 y 37A del C.P.P., para después desistir de las mismas o impedir la realización de un acuerdo, o solicitar aplazamiento de las diligencias formales; recursos ordinarios contra las medidas de

aseguramiento y resueltos estos, sucesivas peticiones de revocatoria de las mismas medidas; acciones de tutela; controles de legalidad; extensas solicitudes de pruebas en el preciso instante del cierre o durante la ejecutoria de éste; la falta de defensores públicos; la negativa de algunos sindicatos a aceptar la designación de defensores de oficio, entre otras causas.”

Que tal como lo señaló la H. Corte Constitucional:

“La nueva Constitución Política con una consagración extensa de los mismos aviva el sentimiento de inadecuado juzgamiento de buen número de sindicatos, sobre todo en lo que hace relación a la celeridad en los procesos; igualmente, y es lo más grave, incentiva el agenciamiento profesional inescrupuloso, que busca ante las dificultades de la justicia originadas en recursos y maniobras de la delincuencia, aprovecharse de ellas, a fin de obtener la impunidad de personas, cuya capacidad de daño social, no es motivo de discusión.

Los derechos fundamentales no pueden ser convertidos, por cuanto sería una conclusión interpretativa al absurdo, en medios para obtener la impunidad”. (Sentencia C-556 de 1992)

Que con el fin de hacer frente a los más graves hechos que afectaban el orden social y causaban grave perturbación del orden público, se creó la antigua jurisdicción de orden público, que actualmente corresponde a los jueces regionales y al Tribunal Nacional, con el fin de fortalecer la administración de justicia y evitar la impunidad.

Que el eficaz funcionamiento de la justicia en los delitos de competencia de los jueces regionales y el Tribunal Nacional es esencial para preservar la paz pública, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana.

Que el importante número de procesos en los que las circunstancias anteriores han impedido la calificación en el término establecido, comporta una situación imprevista derivada de la transición institucional y legal, que generan inseguridad social, intranquilidad pública, desconfianza en la administración de justicia y robustecimiento de las organizaciones criminales y guerrilleras, empeñadas en alterar el orden público y desestabilizar las Instituciones del Estado.

Que igualmente es necesario adoptar medidas en relación con los jueces regionales y el Tribunal Nacional, por cuanto el gran número de procesos en los cuales la Fiscalía ha

proferido y profiera resolución de acusación deben ser rápidamente juzgados por dichas autoridades preservando el interés público y los derechos de los ciudadanos.

Que por lo anterior y sin menoscabo del desarrollo que ha tenido el país en materia de garantías a los derechos fundamentales, particularmente en lo que se refiere a la libertad individual y al derecho de los sindicatos y procesados a un juicio sin dilaciones injustificadas, es necesario adoptar medidas que impidan que las dificultades que se presentan con ocasión de la puesta en vigencia de las nuevas instituciones, afecten la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, y constituyan un obstáculo para lograr un orden justo.

Que por lo anterior es necesario decretar la emergencia judicial y como consecuencia de la misma, adoptar medidas transitorias en materia administrativa, presupuestal y procesal penal con el fin de asegurar que la rama judicial y en particular la Fiscalía General de la Nación puedan cumplir a cabalidad sus funciones constitucionales en materia penal.

Que de conformidad con el artículo 213 de la Constitución Política corresponde al Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, declarar el Estado de Conmoción Interior cuando exista una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

DECRETA

ARTICULO 1° Declárese el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional a partir de la vigencia del presente Decreto y hasta las veinticuatro horas del día diez de mayo de 1994.

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

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

1 MAYO 1994

(siguen firmas del Señor Presidente de la República, de once ministros y tres viceministros encargados de los respectivos ministerios)

III. Del Trámite

En el auto mediante el cual se asumió el conocimiento de esta revisión se ordenó la práctica de pruebas, las cuales se recibieron en su oportunidad y obran en el expediente.

Así mismo, se dio curso a la intervención ciudadana, se allegó oportunamente el concepto del Procurador y se realizaron las comunicaciones de rigor, en los términos del Decreto 2067 de 1991.

IV. Del Concepto del Procurador General de la Nación

El Señor Procurador General de la Nación solicita se declare la inexecutable del Decreto 874 de 1994. Apoya su solicitud en las siguientes consideraciones:

1. El Decreto en cuestión cumple con los requisitos formales exigidos en la Constitución.
2. El análisis de la constitucionalidad material del Decreto 874 de 1994 debe distinguir tres aspectos: a) los hechos que dan lugar a la perturbación grave del orden público, b) la presencia de hechos sobrevinientes, tanto endógenos como exógenos al aparato estatal y, c) la imposibilidad de conjurar la perturbación mediante el uso de las atribuciones ordinarias de policía.

A. Gravedad de los Hechos

1. El Procurador comparte la idea de que la excarcelación de cerca de 800 detenidos por delitos de competencia de los fiscales y jueces regionales, constituye un hecho grave y “posiblemente una grave perturbación del orden público”. Ello, por cuanto “es capaz de generar un sentimiento generalizado de inseguridad y pérdida de credibilidad ciudadana en las instituciones estatales”.
2. Le preocupa, manifiesta en su escrito, el análisis normativo que debe acompañar a la estimación objetiva de la “grave situación”. Recuerda que el Presidente de la República goza de un amplio margen de apreciación frente a las situaciones que puedan dar lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción. Teme, en esta ocasión, que el carácter de sindicatos de los posibles beneficiarios de la excarcelación, obre como un señalamiento anticipado de culpabilidad, que “no sólo deja dudas sobre la gravedad del peligro de su eventual

excarcelación, sino además la infla hasta convertirla en certeza colectiva de catástrofe”.

3. El principio in dubio pro reo se materializa en límites temporales a la privación de libertad.

En este orden de ideas, el vencimiento de los términos de calificación constituye un triunfo de la presunción de inocencia. De ahí que, antes de calificar de grave la excarcelación, debe obrar un “prejuicio positivo” en favor de los inculpados.

4. Llama la atención sobre la posibilidad de que se efectúen calificaciones apresuradas que propicien, ante la ausencia de suficientes medios de prueba, “un escenario privilegiado para la construcción de chivos expiatorios que puedan conducir al Estado y a la sociedad a una falsa impresión de eficacia del aparato de justicia”.

B. Carácter Sobreviniente

1. Los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción tienen una naturaleza endógena que, por sí misma, no conduce a la inconstitucionalidad del decreto objeto de revisión.

2. Las circunstancias que rodean la posibilidad de excarcelación de los detenidos, aunque endógenas, no resisten el calificativo de sobrevinientes. La crisis estructural y endémica que presenta el aparato de justicia desde hace varios años exige otra apreciación de los hechos.

3. La recurrente apelación a la “transición constitucional”, acusa el Jefe del Ministerio Público, amenaza convertirse en argumento ideológico y postrar, de nuevo, al país ante un “Estado de Sitio” permanente.

4. Si se admitiera el argumento de la “transición constitucional e institucional”, expone, en todo caso no se subsanaría el vicio de inconstitucionalidad por ausencia de hechos sobrevinientes. La transición constitucional prolongada, es un elemento presente de la “nueva normalidad” del aparato de justicia, claramente no sobreviniente.

5. La búsqueda de la verdad, de carácter controversial en un sistema de investigación judicial acusatorio, comporta necesariamente una ampliación en el ejercicio del derecho de defensa. Este aumento en las actividades de defensa tampoco puede calificarse de sobreviniente.

6. Que el Gobierno Nacional se apoye en el incremento de las investigaciones asumidas por

la Fiscalía, resulta más apropiado y más cercano a ciertos aspectos que gozan de novedad y puntualidad en el tiempo, consustanciales al concepto de lo sobreviniente. Sin embargo, “oculta el hecho de que los nuevos capturados y detenidos no tienen a su favor vencimientos inmediatos de los términos de instrucción”. Además, “en la perspectiva del problema global es de importancia apenas relativa, como para justificar una decisión de tanta trascendencia”.

C. Idoneidad de las atribuciones ordinarias de policía

Si se considera que el único verdadero interés de la detención preventiva es asegurar la comparecencia del inculpado a las distintas etapas del proceso, la problemática que surgiría con la excarcelación de los detenidos se centra en la posibilidad de garantizar su presencia cuando ésta se requiera. Dentro de las actividades del Estado, la solución depende de la capacidad de los cuerpos de policía judicial para realizar labores de inteligencia y seguimiento.

“Pero la gran ironía - develadora del manejo cuestionable que se está haciendo de la Conmoción Interior - inherente a la presente circunstancia es que el Estado no cuenta - ¿hasta cuándo?- con un aparato de policía judicial suficientemente competente y profesional como para realizar dichas labores de seguimiento y de inteligencia, en general, frente a un número tan crecido de excarcelaciones simultáneas, así que igual podría alegarse dicha incompetencia para motivar una declaratoria de Conmoción Interior”.

V. De las Pruebas

En el auto mediante el cual se asumió el conocimiento de la revisión del Decreto 874 de 1994, se ordenó la práctica de las siguientes pruebas:

1.- De la Secretaría General de la Presidencia de la República:

a. Informaciones escritas, precisas, pertinentes y completas, relativas a las causas que generaron la declaratoria de Conmoción Interior, la materialización de la perturbación del orden público y sus efectos.

b. Copia de la carta que el 30 de abril de 1994 que envió el Fiscal al Presidente de la República, junto con sus anexos.

2.- De la Fiscalía General de la Nación, un informe sobre las razones y los hechos concretos, por los cuales suscribió la comunicación del treinta (30) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994), que se menciona en los considerandos del Decreto 874 de 1994. El informe del Fiscal debía sustentarse en los datos y hechos de su conocimiento, acreditados debidamente, de modo que la Corte pudiera formarse una idea clara y exacta sobre:

a. La situación procesal y penal de los sindicatos cuyo regreso a la libertad se considera desestabilizador de las instituciones.

b. El repertorio y suficiencia de los instrumentos de que se disponía y que fueron utilizados para afrontar la situación planteada.

c. Término durante el cual han permanecido privados de la libertad cada uno de los sindicatos, cuya liberación se teme afecte la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, precisando el delito investigado y el estado de las investigaciones respectivas.

d. Las medidas que podrían adoptar los fiscales, en el evento de excarcelación, para garantizar la comparecencia de los sindicatos y su grado de eficacia.

e. Razones concretas y precisas por las cuales no se han podido calificar los sumarios o presentar alegatos de conclusión en el juicio, respecto de las investigaciones que recaen sobre los sindicatos cuya excarcelación se teme.

f. Estadísticas sobre el funcionamiento, rendimiento y diligencia de los jueces y fiscales regionales.

g. Medidas adoptadas para prevenir la situación que se dice efectivamente se presentó y que motivó la declaración de Comoción Interior y eficacia de las mismas.

A. Informe del Fiscal General de la Nación

Entre las pruebas decretadas por la Corte, se solicitó al señor Fiscal General de la Nación información sobre las razones y los hechos en los cuales sustentó la comunicación del 30 de abril de 1994 que se menciona en los considerandos del Decreto 874 de 1994, sobre la inminencia de excarcelación de un número de presos sindicados de hechos punibles de secuestro, terrorismo, narcotráfico, extorsión, porte ilegal de armas, entre otros delitos.

En su respuesta al cuestionario enviado por esta Corporación el Fiscal respondió lo siguiente:

1. Respecto de la situación procesal y penal de los sindicatos cuyo regreso a la libertad se considera desestabilizador de las instituciones, envía un listado de los procesos aludidos, discriminados por regiones.

2. Sobre el repertorio y suficiencia de los instrumentos de que se disponía y fueron utilizados para afrontar la situación planteada, señala:

a. En cuanto al repertorio se hace alusión a las siguientes medidas: 1) El aceleramiento de la práctica de pruebas y diligencias; considerada inicialmente como una medida sana, pero en la práctica, causó congestión en las unidades de Policía Judicial. 2) La convocatoria a diligencias de terminación anticipada de los procesos; esta medida ha producido resultados satisfactorios y 3) la clausura parcial de la investigación cuando a juicio de los Fiscales se encontraba perfeccionada la investigación para tomar la decisión de fondo; esta medida fue utilizada con relativo éxito.

b. En cuanto a la suficiencia, si bien la ley procesal proporciona instrumentos adecuados para que los encargados de hacerlo califiquen, dentro de los términos legales, las investigaciones a su cargo, sin embargo, “esas herramientas aunque cumplen condiciones de necesidad no alcanzan las de suficiencia”. Explica los cambios normativos que en esta materia introdujo la Ley 81 de 1993 modificando una situación en la cual no existía un término de instrucción definido para los delitos de competencia de los Fiscales Regionales.

Si bien los Fiscales cuentan con los instrumentos anotados, “ellos resultan insuficientes frente a lo complejo que puede volverse una investigación en la que en la mayoría de las veces hay más de un detenido y por ende más de un defensor presentando peticiones de toda índole en muchas ocasiones contradictorias con las que otro defensor presente”.

3. Respecto del término durante el cual han permanecido privados de la libertad cada uno de los sindicatos, se complementa la lista aludida en el punto 1, con los datos solicitados en este punto.

4. Acerca de las medidas que podrían adoptar los fiscales en el evento de la excarcelación

para garantizar la comparecencia de los sindicados y su grado de eficiencia, la única medida posible, y no en todos los casos, es la fijación de una caución prendaria, cuya eficiencia es dudosa.

5. En relación con las razones por las cuales no se han podido calificar los sumarios o presentar alegatos de conclusión en el juicio, se señalan las siguientes: a) la gran cantidad de investigaciones recibidas de los jueces de orden público, b) el incremento de las investigaciones, en especial, durante los meses de noviembre de 1993 y enero de 1994, c) dificultades para recaudar las pruebas y lentitud en la remisión de envíos por intermedio del correo nacional, d) falta de asistencia en la defensa técnica de todos los procesados, e) demoras excesivas en los trámites de notificación personal a los detenidos, f) insuficiencia de fiscales para los procesos existentes, g) ausencia de un cuerpo de policía especializado con elementos científicos y técnicos de calidad, h) brevedad del término de calificación, i) intervenciones dilatorias y entorpecedoras de algunos abogados defensores.

6. Sobre las estadísticas del funcionamiento, rendimiento y diligencia de los jueces y Fiscales Regionales, se anexa un documento estadístico. De dicho informe se extraen los siguientes cuadros:

Se considera únicamente la etapa de instrucción.

Casos que vienen del período anterior

7700

Casos que entran a etapa de instrucción

14738

Casos que terminan instrucción

6898

Casos que pasan al siguiente período

15194

Total procesos tramitados en el período

22438

Total procesos que terminan instrucción

6898

% de casos resueltos

30.74%

Promedio de casos resueltos

328.48

Total procesos

22438

Total fiscales

72

Procesos por fiscal

311.64

b. Procesos que terminan etapa de instrucción

motivo salida

cantidad

porcentaje

prescripción

125

1.81%

Art. 37 C.P.P.

648

9.39%

competencia

1614

23.4%

reassignación

2437

35.33%

resolución de acusación

1152

16.7%

preclusión

922

13.37%

TOTAL

6898

100 %

7. En punto a las medidas adoptadas para prevenir la situación que motivó la declaración de

conmoción, se alude a dos tipos de decisiones. Las tomadas por el nivel central de la Fiscalía y las adoptadas por las direcciones regionales de fiscales. En cuanto a las primeras, se enumeran distintos memorandos y circulares dirigidos a las direcciones regionales, en los que se advierte el vencimiento del 2 de mayo, así como numerosas comunicaciones telefónicas en el mismo sentido.

De otra parte, las propias direcciones regionales tomaron medidas, tales como el trámite preferencial para evitar que los detenidos obtuvieran el derecho a la libertad provisional, jornadas extraordinarias de trabajo durante el primer semestre del año, distribución de expedientes entre los fiscales menos congestionados o más eficientes, cierres parciales y citación de diligencias de terminación anticipada del proceso.

Se califica de relativo el éxito que tuvieron estas medidas.

8. El análisis de la información relativa a los detenidos cuya libertad se temía, arrojó los siguientes resultados:

- a. El listado total sólo contiene información sobre 215 detenidos.
- b. A la fecha del informe del Fiscal, se encuentra que, del total de detenidos, sólo 58 (26.9%) han permanecido entre 1 y 540 días sin libertad.
- c. Del total de detenidos, 115 (53.48%) fueron privados de la libertad hace más de 540 días. De los restantes, no se indica la fecha de detención para 37 (17.20%) y 5 son reos ausentes.

B. Informe del Gobierno al Congreso de la República

El Presidente de la República presentó, el día 4 de mayo de 1994, informe al Congreso de la República sobre los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, el cual se sintetiza a continuación.

1. Exposición sobre la situación de violencia en los últimos años y la respuesta estatal

El Presidente hace, primeramente, un recuento somero sobre la situación de orden público vivida en Colombia desde la década pasada. Señala que las modalidades de violencia resultaron novedosas frente a lo conocido hasta aquel entonces.

La presencia de grupos criminales organizados dedicados al tráfico de estupefacientes, que propiciaron ataques masivos e indiscriminados a la población civil, acompañada de una escalada en los homicidios, obligaron al Estado a diseñar una política que respondiera al momento histórico. Este plan se apoyaba en cinco estrategias: a) incremento de recursos para las autoridades regionales y locales, b) “fortalecimiento y modernización de la justicia para contrarrestar la impunidad”, c) nueva política de paz, d) “robustecimiento del Estado en su capacidad para afrontar los diversos agentes de la violencia, y, e) protección y garantía de los derechos humanos.

“Todos estos esfuerzos – dice el gobierno – se hubieran perdido si aquellos delincuentes sindicados de cometer tan lamentables crímenes, salieran nuevamente a las calles, causando además, el impacto de impotencia, desilusión y regreso a aquellas épocas en que el terror reinó en el país”.

2. Antecedentes mediatos

El Presidente relata los antecedentes normativos que precedieron la expedición del Decreto 874 de 1994. Precisa que el 10 de julio de 1992 se declaró el Estado de Conmoción, a fin de evitar la salida masiva de detenidos por delitos de competencia de los jueces regionales. En dicha ocasión, se estableció un régimen especial de libertad provisional, en el que se contemplaban como causales de excarcelación tener más de 60 años y ausencia de antecedentes penales, y haber permanecido recluido un término igual al que llegare a corresponder por la pena principal.

Este régimen, recuerda el Presidente, se recogió en el artículo 3 de la Ley 15 de 1992. Norma que luego fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional. El pronunciamiento de la Corte dejó al país a la puerta de una masiva liberación de detenidos, que exigió la expedición del Decreto 1496 de 1993, que fijó términos perentorios para la calificación y la detención.

El 2 de noviembre de 1993, se promulgó la Ley 81 de 1993, que modificó el Código de Procedimiento Penal. Dispuso la Ley que a los procesos de competencia de fiscales y jueces regionales, se aplicaría el artículo 415 del C. de P.P., y un régimen transitorio, que aumentaba los términos de detención en seis (6) meses.

3. Antecedentes inmediatos

A pesar de los esfuerzos desplegados por la Fiscalía, el 28 de abril de 1994, el Fiscal General de la Nación informó al Presidente de la República sobre el inminente vencimiento de los términos fijados en la Ley 81 de 1993.

El Presidente expuso al Congreso las razones que adujo el Fiscal para justificar la imposibilidad de calificar los procesos dentro de los términos legales: a) cantidad abrumadora de instrucciones, que supera la capacidad de respuesta de los fiscales y jueces, b) deficiencias en cuanto a defensores públicos y unidades de Policía Judicial, c) precariedad de recursos humanos y técnicos de Medicina Legal, y, e) acciones dilatorias de los defensores de los procesados. Adicionalmente, se refirió a las dificultades inherentes al conocimiento del proceso, la identificación de los partícipes de los hechos punibles y la naturaleza de los delitos investigados.

3.1 Liberación masiva e indiscriminada de sindicados de delitos graves

1. Afirma el Presidente que la liberación masiva de más de 800 personas sindicadas por delitos graves, “hubiera producido el regreso al caos institucional y social en que estuvo inmerso el país durante décadas”.

2. La excarcelación habría impedido al Estado garantizar los derechos fundamentales, así como alcanzar el orden justo y conservar la seguridad pública y la convivencia ciudadana.

3.2 Urgencia de consolidar los resultados de la política de orden público del Gobierno

La política de orden público del Gobierno ha tenido resultados positivos, que se manifiestan: en el elevado número de guerrilleros detenidos, en la desarticulación de organizaciones “narcoterroristas”, en el éxito logrado en el acopio de pruebas y en la lucha contra la impunidad, dentro del marco de la política de sometimiento a la justicia. Los frutos de la política de orden público, se verían truncados al hacerse patente la insuficiencia, “por circunstancias imprevistas, [de] un término fijado por la ley para evacuar un trabajo acumulado por años”.

3.3 Ajustes necesarios de la transición

1. Los cambios introducidos por la Constitución de 1991 en la administración de justicia han determinado la introducción de modificaciones de profundo calado en el Estado colombiano. Entre ellas se destacan, de un lado, la adopción del sistema acusatorio, que ha reclamado inmensos esfuerzos para dotar a la Fiscalía de un personal preparado y de recursos presupuestales y administrativos significativos, y de otro lado, la Carta de Derechos, de suyo exigente en punto al debido proceso, que ha obligado a fijar términos precisos a la investigación penal y a la detención.

2. Afrontar estos cambios es un reto para el Estado colombiano. Se requieren ajustes sobre la marcha, toda vez que resulta imposible, pese a los avances, cumplir con los términos de ley, por las razones que a continuación se exponen:

a. Congestión de despachos de fiscales y jueces regionales. Su causa, que el Presidente califica de imprevisible a la fecha de la expedición de la Ley 81 de 1993, se debe al aumento de procesos en instrucción, que asumió la Fiscalía luego de expedida la ley.

b. Parálisis de los procesos por las “argucias empleadas por algunos defensores y sindicatos”.

c. Dificultades en la recaudación de pruebas que permitieran calificar los procesos, que se explica por las modalidades de comisión de los delitos de competencia de fiscales y jueces regionales.

En consecuencia, finaliza el Presidente, los hechos expuestos, amenazaban con causar una grave perturbación del orden público, que afectaría a las instituciones, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana. Advierte, sin embargo, sobre la eventualidad de prorrogar la vigencia de los decretos expedidos durante la Conmoción.

C. Informe del Ministro de Justicia

El Ministro de Justicia expone los siguientes argumentos en su respuesta a la Corte:

1. Antecedentes normativos que condujeron a la declaratoria de la conmoción

El Ministro inicia su informe con la explicación del Decreto 1155 de 1992, por medio del cual se declaró el Estado de Conmoción, ante la necesidad de impedir una liberación masiva de

sindicados por delitos de competencia de los jueces regionales. A partir de esta norma se expide el Decreto 1156 de 1992 por medio del cual se interpreta el alcance de la legislación especial en materia de libertad provisional. Señala también la existencia de la Ley 15 de 1992 - la cual adoptó como legislación permanente, entre otros, el artículo cuarto del Decreto 1156 ya mencionado -, declarada inexecutable por la Corte Constitucional en lo referente a libertad condicional.

A raíz de la decisión de la Corte, dice el Ministro, “se dispuso [en la Ley 81 de 1993] que entraría a regir el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal también para los delitos de competencia de los jueces regionales”. Posteriormente, la Fiscalía informó al Gobierno sobre la posible excarcelación de cerca de 700 sindicados ante el inminente cumplimiento de los plazos establecidos en la normatividad citada.

2. Ajustes necesarios de la transición

Sostiene el Ministro que la expedición de la Constitución ha implicado cambios sustanciales en la administración de justicia, tanto de tipo conceptual como institucional. Entre ellos, cabe mencionar la introducción del sistema acusatorio y las nuevas garantías constitucionales consagradas en la Carta de derechos, en especial, en lo referente a la existencia de juicios sin dilaciones injustificadas.

3. Factores de la congestión

Al respecto señala los siguientes: a) el advenimiento de un número significativo y anormal de investigaciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación, b) la paralización de los procesos debido a las argucias utilizadas por defensores y sindicados y c) dificultades en la recolección del acervo probatorio mínimo para poder calificar los procesos y concluir el juicio.

4. Liberación de sindicados

En este punto el Ministro hace alusión a la carta del Fiscal General de la Nación en la cual éste pone de presente la posible liberación de cerca de 700 sindicados por delitos graves. Sobre este hecho anota que: una inminente liberación colectiva “constituye un hecho que cobró autonomía y realidad objetiva, como una evidente causa de perturbación del orden

público". Y, más adelante, agrega, "el Estado actual de la situación demuestra la efectividad de la medida si se tiene en cuenta que se evitó la liberación masiva".

5. La urgencia de consolidar los resultados de la política de orden público del Gobierno

Los resultados positivos de la política de orden público emprendida por el Gobierno Nacional se manifiesta, según el Ministro, en tres hechos: a) el creciente número de detenidos provenientes de los grupos guerrilleros, b) la ofensiva contra las organizaciones del narcoterrorismo y c) la política de sometimiento a la justicia. Todo esto ha traído como consecuencia un importante crecimiento de la actividad de la justicia.

6. Carencia de mecanismos reales, oportunos y eficaces de solución

Según información de la Fiscalía, en el período comprendido entre el mes de noviembre de 1993 y el 15 de abril de 1994 se cerraron 1825 investigaciones, de las cuales se calificaron 1095, encontrándose en trámite de calificación 730 procesos. "Durante el mismo período se abrieron 944 investigaciones y 3.558 diligencias previas. También se lograron acuerdos sobre cargos y penas en 754 procesos".

"Sin mayor esfuerzo - expresa el Ministro - se debe concluir que con relación a la eventual excarcelación masiva se presentó un problema de irremediabilidad, especialmente en el sistema de control del fenómeno de política criminal, como que no existen mecanismos diferentes del de excepción, para regular y controlar en esa nueva situación".

7. Peligro inminente

Concluye el Ministro señalando que la liberación de más de 800 presos sindicados de los delitos más graves, "habría causado una afectación a la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana".

VI. De la intervención ciudadana

A. Del Defensor del Pueblo

La impugnación del defensor se apoya en los siguientes premisas:

1. Al declarar el Estado de Conmoción, el Gobierno, según lo ha señalado la Corte

Constitucional, debe estar seguro, no sólo de que las decisiones son conducentes e indispensables para remediar la situación calamitosa que se presenta, sino que, además, los instrumentos de excepción originados en la conmoción deben arrojar resultados efectivos.

2. El Estado alega su propia culpa al apoyarse en fallas de la Fiscalía que se concretan en la aplicación ineficiente de los códigos y en la dilación injustificada de los procesos. Así mismo, se evidencia la negligencia de la Fiscalía al alegar las dificultades para proveer defensores públicos o de oficio en los procesos que se adelantan. Se recurrió al Estado de Conmoción para solucionar crisis propias del resorte ordinario del aparato de justicia. “Las razones esgrimidas por el Gobierno no pasan de ser circunstancias de amenazas futuras, eventuales e hipotéticas, y, por lo mismo, fácilmente previsibles por quienes tienen en sus manos el manejo de las medidas acusatorias y penales”.

3. Se violan las garantías procesales. Se suspende la causal de excarcelación prevista bajo la modalidad de libertad provisional en el Código de Procedimiento Penal. Se instituye, entonces, una justicia sin preclusión de términos y una anulación del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta.

B. Del ciudadano Pedro Pablo Camargo

En su escrito el Dr. Pedro Pablo Camargo sostiene que el Decreto Legislativo 874 de 1994 viola los artículos 1, 2, 13, 150, 152, 213 y 252 de la Constitución política. Para sustentar esta afirmación expone los siguientes argumentos:

1. El artículo 213 no faculta al Presidente de la República para acudir a la Conmoción Interior por el incumplimiento de parte de la Fiscalía de los términos de instrucción previstos en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal (Ley 81 de 1993). Dicha falta es atribuible al Estado y no a los ciudadanos, cuyos derechos fundamentales, incluso en el caso de los acusados, no pueden ser desconocidos.

2. El hecho de que un determinado número de personas sindicadas puedan obtener su libertad, no puede presentarse como una hipótesis susceptible de configurar un Estado de Conmoción.

3. El Gobierno está reconociendo que es el propio Estado el que atenta de manera inminente

contra la estabilidad institucional al no haber cumplido con prontitud las tareas que le asigna el artículo 250 de la Constitución a la Fiscalía.

4. La Ley 81 de 1993 fue votada y sancionada con todas las formalidades previstas para su validez y en su formación tuvieron participación tanto la Fiscalía como el Gobierno.

5. La detención provisional tiene una finalidad eminentemente cautelar y no puede convertirse en una pena anticipada por medio de su prolongación ilimitada en violación del artículo 28 de la Constitución.

6. El Decreto en cuestión viola el artículo 13 de la Carta al tratar de discriminar a los ciudadanos acusados de ciertos delitos.

7. También se viola el artículo 150-2, que prohíbe al Presidente de la República reformar las disposiciones del Código de Procedimiento Penal, el 152 que impide al Gobierno regular materias propias de ley estatutaria y, finalmente, el artículo 252 que no le permite al Gobierno, aún en Estado de Conmoción Interior, modificar los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

8. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en informe hecho público el 14 de octubre de 1993, ha recomendado al Estado colombiano “que en adelante, la declaratoria de los estados de excepción se haga únicamente en casos realmente excepcionales, de extrema gravedad, que pongan en peligro la vida de la Nación, para evitar la tendencia de continuar dentro de una legislación de excepción de manera permanente”.

C. El ciudadano José Antonio Montañez, en escrito presentado bajo la forma de una demanda de inconstitucionalidad, expone los siguientes argumentos en contra del Decreto 874 de 1994:

1. El Gobierno ha apelado indiscriminadamente a la facultad que le otorga el artículo 213 de la Constitución. En el caso del Decreto 874 de 1994 no se cumplen las circunstancias previstas en la Constitución para este tipo de situaciones.

2. El hecho de que una norma legal favorezca a un grupo de ciudadanos, no puede presentarse como una causa de perturbación del orden público. Sería entonces el propio legislador el promotor de los hechos perturbadores.

3. La libertad provisional se deriva de la misma Carta de derechos en su artículo 29.
4. Con las medidas adoptadas, el Gobierno pone en desventaja a los ciudadanos de bien, al limitar sus derechos fundamentales.

Concluye el ciudadano Montañez, solicitando a la Corte que establezca responsabilidades por extralimitación y abuso de poder por parte del señor Presidente de la República y sus ministros, con base en el numeral 5 del artículo 214 de la Constitución.

D. Del ciudadano Luis Guillermo Pérez Casas

El impugnante, en representación de la Corporación Colectivo de Abogados, considera que la declaratoria del Estado de Conmoción por parte del Gobierno para restringir los alcances del artículo 415 del Código de Procedimiento Civil, es una nueva manifestación del despotismo presidencial que sigue afectando a los Colombianos, no obstante la promulgación de la Constitución de 1991. Para respaldar el concepto de la violación, el abogado empieza haciendo una breve exposición sobre los antecedentes de la norma (Decretos 2700, 1155 y 1156, Ley 81 de 1993), luego de lo cual expone las siguientes razones, fundadas en el artículo 213 de la Constitución Política.

1. La perturbación del orden público tiene que haberse producido y no puede ser una simple eventualidad o una presunción.
2. No se puede suponer un futuro comportamiento criminal respecto de personas a las cuales no se les ha desvirtuado su presunción de inocencia.
3. El Gobierno debe, ante todo, intentar controlar la situación mediante las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.
4. La falta de eficacia de la justicia no puede ser indilgada a los sindicatos o a sus abogados.
5. No pueden suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. El Decreto 874 de 1994 vulnera los siguientes derechos de esta jerarquía:
 - a. La igualdad ante la ley, al desconocer el derecho a la libertad que asiste, en ciertos

eventos, a los sindicatos o juzgados por los Fiscales y Jueces Regionales.

b. El debido proceso, al desconocer el artículo 29 de la Carta Política, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos.

c. La presunción de inocencia, que entraña el hecho de que la libertad del procesado sea la regla y no la excepción y que, en consecuencia, corresponda al Estado la carga de la prueba necesaria para desvirtuar la inocencia. Se desconoce el artículo 29 de la Carta y el 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

d. La libertad personal, pues el desconocimiento de las garantías procesales, apareja una detención arbitraria por parte del Estado, tal como lo señala el Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria de las Naciones Unidas, así como los artículos 9 y 14 c) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. En esta materia, se desconocen igualmente los artículos 2, 4, 5, 12, 13, 28, 29 y 30 de la Carta Política, entre otros.

e. Otros derechos fundamentales, como son los contemplados en los artículos 15 y 21 de la Carta.

5. No puede decretarse la Conmoción Interior sin sujeción a la ley estatutaria que la regule.

6. El Gobierno no tiene facultad para suprimir, ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 252 de la Constitución Política.

7. Los diferentes órganos del poder poseen autonomía e independencia en el cumplimiento de sus funciones.

8. El Decreto 874 de 1994 no reúne los requisitos de generalidad, impersonalidad y abstracción que se exigen de toda ley, al referirse de manera particular y concreta a la situación de un número determinado de sindicatos.

E. De los ciudadanos Carlos A. Moreno Novoa y Tito R. Cortés Rubio

Los argumentos plasmados en su escrito se sintetizan a continuación:

1. Existe una falta de relación causal entre las motivaciones y la declaratoria de Conmoción

Interior. Con el objeto de demostrar este planteamiento, se hace un análisis del texto constitucional, de sus antecedentes y de las exigencias que del mismo se desprenden, para llegar a la conclusión de que los hechos presentados por el Gobierno no cumplían con las condiciones exigidas por la Constitución Política.

2. La Fiscalía General de la Nación quebranta el artículo 228 de la Constitución, al pretender que el término de instrucción es demasiado reducido. Con dicha actitud se llega al absurdo de aceptar que el desconocimiento por parte de los agentes oficiales de sus obligaciones, se convierta en factor de perturbación de la convivencia social y del orden público, invirtiendo de esta manera los valores constitucionales que imponen a los funcionarios públicos responsabilidad por la omisión en el ejercicio de sus funciones (C.P. art. 6). La conmoción sólo puede ser decretada por hechos sociales provenientes de los asociados y nunca por la existencia de normas constitucionales o legales creadas precisamente para asegurar los derechos de los ciudadanos.

3. Los hechos y situaciones que se presentan como “perturbadores”, hacen parte de la esencia y la naturaleza propias de cualquier sociedad y, por lo tanto, no pueden ser considerados como excepcionales. Se trata sólo de males crónicos, permanentes y de viejo origen que no configuran la crisis de orden público que se pretende conjurar.

4. La supuesta emergencia judicial es una invención del ejecutivo y, por esta vía, se pretende reformar la Constitución.

5. El Decreto 874 de 1994 viola tratados internacionales reconocidos por el Estado Colombiano (C.P. art. 93). Es el caso del artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el artículo 5-2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los artículos 2 -1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

6. También se violan los derechos al debido proceso y a la favorabilidad penal consagrados en el artículo 29 de la Carta.

F. Del ciudadano Fredy Gutiérrez Sajaud

El impugnante considera que el Decreto 874 de 1994 viola los artículos 29, 214-2, 228, 12 y 15 de la Constitución. Sus cargos se resumen, así:

1. Viola el debido proceso consagrado en la Carta por las siguientes razones:

a. Al no poder calificar a tiempo los procesos, se atenta contra el derecho a tener un proceso sin dilaciones injustificadas y, por ello mismo, se invierte la carga de la prueba en contra del procesado.

b. Se atenta contra la presunción de inocencia al presumirse una peligrosidad manifiesta en el Decreto que declara la conmoción. Desde el código penal de 1936 se suprimió la responsabilidad objetiva y con ella el sistema peligrosista.

2. Infringe el artículo 214 en su inciso segundo al suspender las libertades fundamentales.

3. También se atenta contra lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución Política, en donde se ordena que los términos judiciales se observen con diligencia. Si la función pública no se ha cumplido cabalmente, los presuntos responsables no deben afrontar las consecuencias. El derecho sustancial, en este caso, el derecho fundamental, debe primar sobre lo adjetivo, esto es, el Decreto 874 de 1994.

4. También se lesiona el artículo 12 de la Constitución que proscribe los tratos inhumanos. Otra calificación no puede tener el hecho de mantener indebidamente a una persona en prisión.

G. Del Ministro de Justicia y del Derecho

Vencido el término de intervención ciudadana, el Ministro de Justicia y del Derecho presentó escrito de defensa del Decreto 874 de 1994, en el que se exponen los siguientes puntos:

1. Requisitos formales

El Decreto objeto de revisión, afirma el Ministro, reúne los requisitos formales exigidos en la Constitución Política.

2. Requisitos materiales

El Ministro señala que la Constitución exige dos requisitos materiales para la procedencia de

la declaratoria de Conmoción Interior: en primer término, la grave perturbación del orden público, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, en segundo término, que ésta no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

1. Respecto a la existencia de una perturbación del orden público, el Ministro indica que, como se expone en la parte motiva del Decreto 874 de 1994, el país se encontraba en la antesala de la excarcelación de más de 800 personas sindicadas de delitos de conocimiento de los fiscales y jueces regionales, por vencimiento de los términos de calificación. A juicio del Gobierno, esta situación “constituía un factor de grave perturbación del orden público, como quiera que generaba inseguridad social, intranquilidad pública, desconfianza en la administración de justicia y robustecimiento de las organizaciones criminales y guerrilleras”.

Tales hechos fueron puestos a conocimiento del Gobierno por el Fiscal General de la Nación y, además, su carácter de hechos graves fue compartido por el Procurador General de la Nación, en su concepto aportado al expediente R.E.-055.

2. En relación con las causas de la perturbación, el Ministro sostiene que estas tienen su origen en los siguientes hechos:

a.) La transición constitucional e institucional que supuso el paso de un sistema de investigación criminal inquisitivo al sistema acusatorio. La creación de la Fiscalía General de la Nación y su dotación con personal idóneo, ha exigido inmensos esfuerzos en la preparación de los funcionarios que habrán de aplicar los nuevos principios y conceptos. De otra parte, debe tenerse en cuenta la introducción de la garantía del debido proceso sin dilaciones injustificadas, previsto incluso - según decisión de la Corte - para las investigaciones de delitos de competencia de jueces y fiscales regionales.

b.) El incremento repentino de los casos que conoce la Fiscalía General de la Nación. La crisis de la administración de justicia, en lo que a la investigación de delitos de competencia de fiscales y jueces regionales se refiere, se agudizó “hacia el mes de abril de 1994, entre otras razones, porque además del alto número de instrucciones y procesos que cada fiscal o juez debe conocer, se produjo una avalancha de investigaciones resultado de la exitosa persecución de infractores de la ley penal adelantada por los organismos de seguridad”.

c.) El efecto perjudicial que genera sobre el proceso el uso de instrumentos procesales que difieren la oportunidad de las calificaciones. Los defensores y sindicatos, utilizaron maniobras no calificables de dilatorias para efectos de la improcedencia de la libertad provisional.

3. Posibilidad de declarar el Estado de Conmoción tomando en consideración hechos vinculados al funcionamiento del Estado

1. El Ministro considera que “para efectos de la declaratoria de la conmoción, su origen no tiene mayor relevancia, en tanto que lo importante es el hecho real de la perturbación grave e inminente del orden público”.

2. No es admisible argumentar, advierte el Ministro, que los estados de excepción no proceden cuando las crisis que los motivan tienen como causas factores propios del funcionamiento del Estado. No se puede desconocer que diversas circunstancias de la actividad estatal pueden dar lugar a situaciones de grave crisis. Las crisis pueden presentarse, por ejemplo, en razón de las dificultades propias de una transición institucional.

3. Las crisis que se pueden afrontar mediante el expediente de los estados de excepción no se limitan a las repentinas. “La mayoría de los conflictos políticos y sociales no surgen y se desarrollan en un sólo instante”.

4. La Corte Constitucional ha avalado la posibilidad de invocar causas externas o internas al aparato estatal, para proceder a la declaratoria de estados de excepción.

4. El deber del Gobierno de cumplir con sus deberes constitucionales ante la inminente perturbación del orden público

1. Cuando se reúnen los presupuestos constitucionales, el Estado puede declarar la conmoción interior, aún invocando su “propia culpa”. Sostener lo contrario, equivaldría a exonerar al Estado del cumplimiento de sus deberes constitucionales.

2. Durante la vigencia de la Constitución de 1991, el Gobierno ha invocado, en cada caso, razones diferentes para declarar la conmoción interior.

Mientras la primera declaratoria se debió a la presencia de un vacío legal, y la segunda al incremento de la actividad guerrillera y de la delincuencia organizada, en esta oportunidad, se alegó la crítica situación a que se llegó por la congestión de despachos de fiscales y jueces, la avalancha de procesos, las argucias de los abogados defensores y “las graves deficiencias en cuanto a defensores públicos, unidades de policía judicial y recursos humanos y técnicos de medicina legal y ciencias forenses”.

FUNDAMENTOS

I. Competencia

De conformidad con los artículos 4°, 213, 215 y 241 numeral 7° de la Constitución Política, el control de constitucionalidad del Decreto que declara el Estado de Conmoción Interior corresponde a la Corte Constitucional, tanto en sus aspectos de fondo como de forma. Sobre esta materia, la Corte reitera la doctrina sentada en su sentencia C-004 de 1992.

La Corte encuentra que el Decreto 874 de 1994 cumple con las exigencias formales señaladas en el artículo 215 de la Constitución Política.

En efecto:

1. La declaración del Estado de Conmoción ha sido motivada en los considerandos del Decreto, lo cual es suficiente para que se tenga por debidamente satisfecho este requisito, en el aspecto que ahora ocupa la atención de la Corte. El aspecto material amerita un análisis que se hará posteriormente en acápite separado.
2. El Decreto que se revisa fue firmado por el Presidente y todos sus Ministros.
3. El período para el cual se declaró - desde el 1 de Mayo de 1994, fecha de entrada en vigencia del decreto hasta las 24 horas del día 10 de Mayo de 1994 - se encuentra dentro del límite máximo autorizado por la Constitución, para que el Ejecutivo haga uso de las facultades propias del Estado de Conmoción.

Así las cosas, por cuanto dice relación al aspecto analizado, el Decreto en revisión se conforma a las prescripciones del Estatuto Superior.

III. Antecedentes normativos

1. El artículo 8 transitorio de la Constitución Política estableció la posibilidad de que los decretos de Estado de Sitio promulgados hasta la fecha pudiesen seguir vigentes durante un plazo de noventa días, durante el cual el Gobierno podía convertirlos en legislación permanente, mediante decreto, siempre y cuando no fuesen improbados por la Comisión Especial.

2. De conformidad con el artículo 5 transitorio del Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal), los jueces regionales no aplicarían las normas generales contempladas en el código, sino aquellas especiales consagradas en los decretos que no fueron improbados por la Comisión Especial. Entre estos decretos se encuentran el 2271 de 1991, el cual adoptó como legislación permanente el Decreto 2790 de 1990, cuyo artículo 100 dispuso: “En materias no reguladas por este Decreto se aplicarán las normas del Código Penal y del Código de Procedimiento Penal, así como las que las adicionen o reformen”. En el artículo 59 del mismo Decreto (2790) modificado por el Decreto 099 de 1991 y también convertido en legislación permanente por el Decreto 2271 de 1991, se ordenó que:

“Los procesados por los delitos de competencia de los jueces de orden público sólo tendrán derecho a la libertad provisional en los siguientes casos: 1) cuando en cualquier estado del proceso hubieren sufrido en detención preventiva un tiempo igual al que merecen como pena privativa de la libertad por el delito de que se les acusa, habida consideración de su calificación o de la que debería dársele (...) y 2) Cuando fuere mayor de 70 años siempre que no haya sido procesado antes por uno de los delitos de competencia de los jueces de orden público”

3. El 10 de Julio de 1992, el Gobierno decretó el Estado de Conmoción en todo el territorio nacional, por medio del Decreto 1155, con el objeto de impedir que por causa de una interpretación de la legislación relativa a la libertad provisional se produjera una liberación masiva de presos, sindicados por delitos de competencia de los jueces regionales. El Decreto 1156 de 1992, expedido con base en la facultades que al Presidente otorga el artículo 213 de la C.P., interpretó las normas relativas al tema -en su artículo 4- y dispuso: “el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal en cuanto hace referencia a los delitos de que trata el artículo 59 del Decreto 2790 de 1990, debe entenderse que rige transcurridos los términos

de que trata el artículo 2 transitorio del Código de Procedimiento Penal”. Este plazo era de 10 años según lo contemplado en el artículo 2 transitorio mencionado.

4. El Congreso expidió la Ley 15 de 1992, mediante la cual adoptó como legislación permanente el artículo 4 del Decreto 1156. Esta ley fue demandada ante la Corte Constitucional. En Sentencia C-301 del 2 de agosto de 1993, la Corte declaró inexecutable el artículo citado, considerando que una medida de naturaleza cautelar como lo es la detención preventiva, no podía convertirse en una especie de condena anticipada. La Corte sostuvo igualmente que la exigencia de un debido proceso público y sin dilaciones injustificadas, constituye un límite sustancial a la discrecionalidad del legislador para regular la detención preventiva. “El principio de seguridad pública – dice el fallo – no puede interpretarse con desconocimiento del principio de efectividad de los derechos y garantías fundamentales, ni el sindicado o procesado ha de soportar indefinidamente la ineficacia e ineficiencia del Estado”.

5. En estas circunstancias, el Gobierno expidió el Decreto 1496 de 1993, en el cual se fijaron unos plazos precisos para la etapa de instrucción y se determinó la duración máxima de la detención. El citado decreto, dictado en desarrollo del decreto 1793 de 1992 que había declarado el Estado de Conmoción Interior, adujo, entre otras consideraciones en las que se sustentaba, las siguientes:

“(…) Que la Corte Constitucional ha comunicado públicamente la declaratoria de inexecutable del artículo 3º de la citada ley, por considerar, entre otros motivos, que no es razonable la prolongación ilimitada en el tiempo de la detención cautelar y no puede convertirse en pena anticipada.

“Que por lo anterior es necesario establecer causales de libertad provisional que teniendo en consideración las razones expuestas por la Corte, consulten la naturaleza especial de los procesos que conocen los jueces regionales y el Tribunal Nacional, para evitar que se hagan inoperantes las medidas de aseguramiento adoptadas para proteger a la sociedad y garantizar la convivencia ciudadana” (Sentencia C-426 de 1993).

6. El 2 de noviembre de 1993 dejaron de regir todos los decretos expedidos al amparo de la Conmoción Interior. En la misma fecha se promulgó la Ley 81 de 1993 que introdujo modificaciones al Código de Procedimiento Penal. Se dispuso entonces que entraría a regir el

artículo 415 del Código para los delitos de competencia de los jueces regionales. En el párrafo del actual artículo 415 del citado Código (artículo 55 de la Ley 81 de 1993) se ordena:

“En los delitos de competencia de los jueces regionales, la libertad provisional procederá únicamente en los casos previstos en los numerales 2,4 y 5 de este artículo. En los casos de los numerales 4 y 5 los términos para que proceda la libertad provisional se duplicarán”

Y, más adelante, el párrafo transitorio de dicho artículo contempla los siguientes plazos para la calificación:

“En los procesos por delitos de competencia de los Jueces Regionales en los que a la entrada en vigencia de la presente ley, los sindicados hayan permanecido privados de la libertad efectivamente un tiempo igual o mayor a la mitad del contemplado en el párrafo anterior, el término máximo de detención sin que se hubiere calificado o vencido el término para presentar alegatos en el juicio, según el caso, será de 6 meses contados a partir de la fecha de su sanción. En caso de que el término disponible para la calificación contemplado en el art. 329 de este Código fuere inferior a 6 meses, el término máximo de detención será el término máximo de instrucción”.

IV. El caso de grave perturbación del orden público

1. De la lectura del Decreto Legislativo 874 del 1o de mayo de 1994, “por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior” y de los demás documentos que obran en el expediente, puede inferirse que el caso de grave perturbación del orden público que motivó su expedición estuvo referido a la inminente, indiscriminada y masiva liberación de cerca de 724 personas - cifra a la que se agregan 140 procesados que son objeto de juzgamiento por los Jueces Regionales y el Tribunal Nacional - a la fecha sindicadas por delitos graves [narcotráfico, terrorismo, porte ilegal de armas de uso privativo de las fuerzas armadas, rebelión, asonada, secuestro extorsivo y agravado y extorsiones por cuantías superiores a 150 salarios mínimos], que podrían verse favorecidas con la libertad provisional como consecuencia del vencimiento del término legal establecido en el párrafo transitorio del artículo 55 de la Ley 81 de 1993 (plazo que expiraba el día dos de mayo de 1994) “sin que se hubiere calificado o vencido el término para presentar alegatos en el juicio”, actuaciones éstas últimas que por saturación de su capacidad de respuesta, según el Fiscal General, no

podían en ese término ser cumplidas por los Fiscales y Jueces Regionales competentes.

2. El Presidente de la República percibió la situación de amenaza que en su concepto se cernía sobre el orden público, gracias a la información que le suministró el Fiscal General de la Nación, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 251, numeral 5° de la C. P. No cabe duda que el vencimiento del término legal (i) y la inevitable excarcelación de las 864 personas detenidas dada la incapacidad de respuesta de los fiscales y jueces regionales (ii), encuentran suficiente sustento en las piezas probatorias acopiadas por la Corte. Despejado este punto, se procederá a examinar si esas dos circunstancias que configuran el presupuesto fáctico de la declaratoria de Conmoción Interior, pueden ser calificadas como constitutivas de una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, de otro lado, si la situación descrita no podía ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de policía.

3. La situación de peligro avizorada por el ejecutivo necesariamente debe tener relación con la capacidad actual o potencial para alterar el orden público que podría afirmarse de las personas detenidas provisionalmente y que estarían próximas a recobrar la libertad. En este sentido, el Presidente advirtió al Fiscal General, en su comunicación del 29 de Abril de 1994 que "(...) Sabe bien usted que no es posible aducir solamente razones de carácter estructural en la administración de justicia, o la ineficiencia de parte de algunos funcionarios a la que hace usted referencia, para decretar medidas de carácter extraordinario. Además, no es posible inferir de su carta información suficiente sobre los sindicatos y procesados que quedarían en libertad y su capacidad para alterar el orden público". Por su parte, el Fiscal General, respondió así al Presidente: "Como el señor Presidente indica que de la misiva anterior de la Fiscalía General de la Nación no era posible inferir información suficiente sobre los sindicatos y procesados que quedarían en libertad y su capacidad para alterar el orden público, me permito precisar este punto concreto con la información que se adjunta en el anexo".

En el mencionado anexo se presenta una escueta información procedente de cada una de la direcciones regionales de la Fiscalía, en la que se detalla el número de procesos, procesos por calificar y detenidos que podrían quedar en libertad. No se suministran los nombres de las personas con capacidad para alterar el orden público. Por el contrario, en el informe de la

regional de Santa Fe de Bogotá, se lee: “(...) por problemas en el sistema informático de la regional no ha sido posible identificar los nombres”.

La capacidad para alterar el orden público debe deducirse de una serie de elementos fácticos, diferentes del simple dato numérico de “detenidos que podrían quedar en libertad”. Si la concesión de la libertad a unas personas actualmente privadas de ella, se erige en causa de quebranto del orden público, el juicio que conduce a ese aserto no puede producirse sin tomar en cuenta la identificación de cada una de ellas, sus antecedentes, así como los hechos y bases que permitan suponer con cierta base de certeza que, una vez transpongan su forzoso confinamiento, atentarán contra la convivencia ciudadana.

De la información que el Fiscal General de la Nación entregó al Presidente, no puede colegirse, respecto de los sindicatos a ser liberados, su capacidad para alterar el orden público. Y, es evidente, que ella no podía apoyarse en el simple dato numérico de “los detenidos que podrían quedar en libertad”. En consecuencia, la connotación de perturbadora del orden público que el Presidente atribuyó a la situación planteada por el Fiscal General de la Nación, desborda ampliamente el margen de apreciación que la Corte le reconoce para discernir la probabilidad real de una amenaza al orden público. La Corte Constitucional ha sentado la siguiente doctrina sobre el margen de apreciación del presupuesto objetivo de los estados de excepción, que estima pertinente reiterar :

“La Corte tiene en cuenta que un juicio de existencia sobre el presupuesto objetivo de una eventual declaratoria, en cuanto está ligado a conceptos complejos que envuelven criterios de valoración no estrictamente técnicos -como gravedad, inminencia, amenaza, etc., debe necesariamente comportar un margen de discreta apreciación por parte del Presidente que, de todas maneras, no es en modo alguno discrecional, no puede ignorar la existencia real de los hechos que dan base a sus calificaciones, ni sustraerse a un escrutinio lógico y racional del nexo de probabilidad que pueda enlazarse a sus manifestaciones y previsiones, así como de la misma congruencia de su argumentación a la luz de las circunstancias cuya existencia se proclama.

Se deduce de lo anterior, la necesidad perentoria de motivar adecuadamente los decretos que declaren la emergencia y acreditar, por parte del Presidente, la efectiva ocurrencia de las causales que se alegan para la misma. La Corte, por su parte, sin considerarse para el

efecto estrictamente vinculada a la preceptiva legal que gobierna la recaudación de las pruebas judiciales, apelará a todos los medios a su alcance para ilustrar su juicio sobre la efectiva ocurrencia de las causales y motivos aducidos por el Gobierno para declarar cualquier Estado de excepción” (Sentencia C-004 de 1992).

4. En el expediente obra una lista de los sindicados en la que se contiene el nombre de cada persona, el delito por el que se la investiga, la autoridad judicial competente y la fecha de la detención. La lista no ofrece información alguna que sirva de estribo a juicios, así sean puramente hipotéticos, sobre la conducta futura de los detenidos una vez puestos en libertad. Tampoco este documento ofrece la más mínima base de certeza a la calificación de “grave perturbación del orden público” dada por el Presidente a la situación comunicada a éste por el Fiscal.

5. La Corte Constitucional solicitó al Fiscal General de la Nación información sobre la situación procesal y penal de los sindicados cuyo regreso a la libertad se consideraba desestabilizador de las instituciones. La respuesta del Fiscal se limitó a indicar el número de radicación de cada proceso, el nombre del sindicado y el delito investigado. Sobra reiterar que lo expuesto por el Fiscal es a todas luces insuficiente para acreditar la capacidad de alteración del orden público imputada a las personas detenidas provisionalmente.

Es importante anotar, simplemente, que en la respuesta del Fiscal, sólo se aportan datos de 215 sindicados detenidos provisionalmente (de la cifra total de 864 que se señala en el Decreto de Conmoción) “cuyo regreso a la libertad se considera desestabilizador de las instituciones”. Es posible, asume la Corte, que los restantes 649 sindicados no revistan una singular peligrosidad, pues, ni siquiera se mencionan.

6. En ausencia de la prueba singular o colectiva sobre la capacidad de alteración del orden público asignada a los sindicados, luego de que accediesen a la libertad, sólo resta a la Corte determinar si con base en la mera sindicación de un delito grave, como en general son los que se confían al conocimiento de los fiscales y jueces regionales, es posible efectuar dicha calificación. Con otras palabras, si a una persona se la sindicó del delito de rebelión y después de estar detenida durante un tiempo se le concede la libertad provisional, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 415- párrafo transitorio del C. de P. P., se pregunta la Corte si con base en ese hecho se puede considerar que el sindicado tiene

capacidad para alterar el orden público, una vez recobre su libertad.

6.1 Según el Presidente y sus Ministros de Gobierno y de Justicia y del Derecho “La liberación de un número superior a las 800 personas sindicadas de cometer delitos tales como homicidio con fines terroristas, secuestro, extorsión, terrorismo, narcotráfico, rebelión, sedición, colocación de bombas, porte ilegal de armas de uso privativo de las fuerzas militares, etc., hubiera producido el regreso al caos institucional y social en que estuvo inmerso el país durante décadas” (informe al Congreso, pág. 8). De acuerdo con esta postura, la sindicación de que es objeto la persona que se hace merecedora de la libertad provisional, se convierte en índice seguro de su peligrosidad social y da la medida de su capacidad para alterar el orden público una vez se le abran las puertas de la libertad.

6.2 El Fiscal General de la Nación, parece compartir el criterio del Presidente, en cuanto calibra la capacidad de alteración del orden público de conformidad con la gravedad de la sindicación de que es objeto el sindicado que se apresta a recuperar su libertad. En efecto, subraya en su oficio del 30 de Abril de 1993: “La Fiscalía General de la Nación considera que el regreso a la libertad de personas sindicadas de la comisión de delitos de tan alta gravedad, sin haber tenido la justicia, en parte por las deficiencias anotadas, y por otra por la complejidad en la determinación de las circunstancias de hecho en que se realizaron los actos delincuenciales atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana (...)”.

6.3 La Corte analizará la posición del Presidente y del Fiscal. Antes, sin embargo, es importante puntualizar que la ecuación “sindicación de un hecho punible grave del pasado = capacidad de alteración del orden público del futuro”, se convierte en el tema de la actual reflexión, pues, ni el Gobierno ni el Fiscal, suministraron ninguna prueba material de la capacidad concreta de alteración del orden público que se predica de los detenidos distinta del hecho mismo de la sindicación. Las tesis del Presidente y del Fiscal no están llamadas a prosperar, por las siguientes razones.

6.3.1 La sindicación o imputación de la posible comisión de un delito a una persona, aún en el evento de ser condenada, lo que no ha ocurrido en ninguno de los 864 casos aducidos en el decreto de Conmoción, se refiere a un hecho acaecido en el pasado. La perturbación del orden público no podría reputarse simple efecto de dicha acción ilícita pretérita, sino que

requeriría de un nuevo hecho que la causare. La declaratoria de Conmoción Interior sólo se mantiene si hay elementos materiales – que no se acreditaron – para asociar la liberación de los sindicatos a la comisión de nuevos ilícitos. La perpetración de nuevos delitos y por parte de los detenidos en uso de su libertad, son dos hipótesis que teóricamente describen una determinada capacidad de alteración del orden público, pero que, por fuera de elementos empíricos susceptibles de demostración, no pueden desprenderse de la simple sindicación de un hecho delictivo pasado, en sí mismo distinto y autónomo.

6.3.2 La vinculación de la sindicación de un delito cometido en el pasado con la capacidad de alteración del orden público futuro, según una relación objetiva de ciega conexidad causal, ignora la capacidad de autodeterminación de la persona humana e instituye una suerte de responsabilidad objetiva. La sindicación – ni siquiera se da espera a la condena penal –, recibe el tratamiento de estado peligroso predelictual, como quiera que las personas beneficiadas con la libertad provisional se diagnostican como aptas o predispuestas para perturbar el orden público. El decreto revisado supone que al adquirir la libertad, los sujetos detenidos no obrarán de modo distinto que atentando contra la paz y las instituciones.

A la luz de la Constitución y de los principios de dignidad y de libertad, en los que se informa, no es posible anticipar ni presuponer la responsabilidad futura y eventual de una persona sólo por el hecho de estar sindicada y aún condenada por la comisión de un pasado hecho delictivo. La reprochabilidad de una conducta antijurídica se plantea cuando dicho comportamiento se verifica y no antes y, de configurarse, el fundamento y el límite de la responsabilidad se determina con base en la culpabilidad, esto es, debe demostrarse que en el caso concreto el sujeto podía obrar de otro modo, o sea conforme a las exigencias establecidas en el ordenamiento jurídico. El decreto, por el contrario, se edifica sobre la presunción de que el sindicado, una vez goce de la libertad, contribuirá inexorablemente a alterar el orden público y lo hará.

6.3.3 La conexidad que se establece entre la sindicación que se hace por un delito cometido en el pasado y la capacidad para alterar el orden público, vulnera el derecho a la presunción de inocencia que la Constitución reconoce a toda persona mientras no se la haya declarado judicialmente culpable (CP art. 29).

En un doble sentido se viola el derecho a la presunción de inocencia. De una parte, la

premisa de que se parte para deducir la capacidad de alteración del orden público, es el hecho de que la persona es objeto de la sindicación de un delito grave. Aquí se debe enfatizar que sindicación no equivale a condena. El sindicado se presume inocente durante todo el desarrollo del proceso, ya que sólo mediante sentencia condenatoria se le puede considerar culpable. La carga probatoria recae exclusivamente sobre quien acusa. Si no, obstante la actividad desplegada por éste último para demostrar los hechos del tipo delictivo, la autoría y su responsabilidad, subsiste duda u oscuridad, éstas deben resolverse en beneficio del reo. El derecho a la presunción de inocencia vincula a todos los poderes públicos. No puede, en consecuencia, el ejecutivo, desvirtuar la presunción de inocencia, interpretando la sindicación como índice de peligrosidad social y de culpabilidad individual.

6.3.4 No escapa a esta Corte que la ecuación glosada -sindicación de un delito grave = capacidad para alterar el orden público -, sólo se ha llegado a plantear ante la inminencia de que, en aplicación del párrafo transitorio del artículo 415 del C. de P. P. se otorgue a estas personas la libertad provisional, principalmente en razón del vencimiento del término legal para cerrar y calificar el mérito de la instrucción. El interés de la declaratoria de la Conmoción Interior, en este contexto, radica en que se podrían ampliar “los términos para la concesión de la libertad provisional en los eventos en que no se haya producido la calificación de la instrucción”, como lo reconoce el Fiscal General en su carta del 30 de Abril de 1994. La extensión del indicado término, sin duda, explica el sentido teleológico del decreto. En el documento enviado al Congreso por el Presidente y dos de sus ministros, la recuperación de la libertad de los sindicados significa el “regreso al caos institucional y social” (pag. 8). Se agrega en el citado informe: “(...) Estos esfuerzos no podrían verse truncados por haber resultado insuficiente, por circunstancias imprevistas, un término fijado por la ley para evacuar el trabajo acumulado por años”.

En este orden de ideas, la sindicación de un delito grave se conecta en la referida ecuación a síntoma indubitable de alteración del orden público, y obra como circunstancia inhibitoria para los efectos del otorgamiento de la libertad provisional a que tendrían derecho los detenidos de conformidad con la ley. El anotado efecto inhibitorio de la libertad, móvil determinante del Estado de Excepción, en cuanto entrañe la virtual suspensión de los derechos humanos de los sindicados, carece de fundamento constitucional. Independientemente de lo que esta Corte determine respecto de los decretos que se expidan como consecuencia de la declaratoria de la conmoción interior, el que la disponga no puede

tener como causa o finalidad determinante la suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales (CP art. 214). La prohibición que se trae a colación, se predica de todos los decretos que se dicten durante los estados de excepción. Frente al primero, el examen se circunscribirá, a este respecto, a su móvil determinante, como quiera que su finalidad estructural - impedir temporalmente la libertad de los sindicatos reclusos -, servirá de patrón de conexidad causal para los restantes decretos. Esa finalidad es la que debe estudiarse desde el punto de vista de su legitimidad constitucional.

El efecto inhibitorio de la libertad, al cual responde, en sentir de la Corte, la finalidad esencial del Decreto examinado y que despliega su plena virtualidad en los subsiguientes, debe analizarse en relación con los siguientes derechos fundamentales de los sindicatos a los que se refiere la norma: (i) derecho a un proceso público sin dilaciones injustificadas; (ii) derecho al debido proceso; (iii) derecho a la favorabilidad en materia penal; (iv) derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; (v) derecho a la libertad.

(i) Derecho a un proceso público sin dilaciones injustificadas.

El artículo 29 de la C.P., reconoce el “derecho a un debido proceso público sin dilaciones justificadas”. Se concreta en el ordenamiento interno, el derecho que con similar formulación se consagra en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York de 1966 (art. 14.3 c.), suscrito por Colombia.

La recta y pronta administración de justicia, deja de ser un simple designio institucional para convertirse en el contenido de un derecho público subjetivo de carácter prestacional ejercitable frente al Estado en los supuestos de funcionamiento anormal de la jurisdicción.

En ausencia de determinación legal, el concepto indeterminado “dilaciones injustificadas”, debe deducirse en cada caso concreto con base en pautas objetivas que tomen en cuenta, entre otros factores, la complejidad del asunto, el tiempo promedio que demanda su trámite, el número de partes, el tipo de interés involucrado, las dificultades probatorias, el comportamiento procesal de los intervinientes, la diligencia de las autoridades judiciales etc.

Sin embargo, en ciertos casos, es el propio legislador, en guarda de valores superiores, el que determina el contenido y alcance del aludido concepto, para lo cual establece términos perentorios cuyo incumplimiento desata consecuencias que bien pueden mirarse como riesgos conscientemente asumidos por el ordenamiento para no lastimar un bien superior. En

estos eventos, el derecho fundamental a un proceso público sin dilaciones injustificadas, adquiere prevalencia sobre consideraciones puramente orgánicas y funcionales propias del aparato de la justicia.

Precisamente, la fijación legal de un término máximo de duración de la detención provisional, obedece al enunciado propósito. La duración de la privación temporal de la libertad, aplicable a las etapas de investigación y juzgamiento, consulta en una sociedad democrática el delicado equilibrio que debe mantenerse entre el interés legítimo del Estado de perseguir eficazmente el delito y sancionar a los culpables y, de otro lado, la necesidad de asegurar la libertad de las personas y la posibilidad de garantizar un proceso justo e imparcial.

La detención provisional, la Corte debe subrayarlo, es una medida cautelar de naturaleza puramente preventiva, de carácter excepcional como todas las medidas restrictivas de la libertad - dispone el art. 9.3 del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos de 1966, suscrito por Colombia: "La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general" -, que no puede, en modo alguno, tornarse equivalente a la sentencia condenatoria o terminar por compartir materialmente sus connotaciones esenciales. La detención provisional trasciende sus efectos procesales y repercute negativamente en la esfera de la libertad personal del inculcado, lo que obliga a que se señale su término de duración máxima, como en efecto lo hizo el legislador en el artículo 415 del C de P. P.

Incorporada en el núcleo esencial del derecho a un proceso público sin dilaciones injustificadas, la pretensión de que expirado el máximo término de duración de la detención provisional sin haberse calificado el mérito del sumario, conforme lo prescribe el artículo 415, parágrafo transitorio del C de P. P., la declaratoria de la conmoción interior, adoptada con la finalidad de prevenir el efecto liberador de la citada norma, lo vulnera de manera clara e inconcusa. La etiología de las dilaciones, explicable por los diversos problemas estructurales que aquejan a un sector de la justicia colombiana y sobre los cuales tanto el Presidente como el Fiscal General abundan en sus comunicaciones, pueden servir como eximentes de responsabilidad personal para las autoridades judiciales, pero no podrían permitir, sin vaciar el contenido esencial del derecho a un proceso público sin dilaciones injustificadas, hacer caso omiso de las consecuencias que la ley conecta a la expiración del máximo término de detención provisional sin haber sido calificado el mérito del sumario.

El decreto de conmoción interior que, por lo visto, se dirige a afectar el núcleo esencial de un derecho fundamental, viola el artículo 214-2 de la CP y, por contera, los artículos 6 y 7 de la Ley 137 de 1994 “por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”. Cabe anotar que la referencia que en esta sentencia se hace a ésta última ley, expedida con posterioridad al decreto examinado, no pretende otorgarle efecto retroactivo, sino simplemente corroborar e ilustrar la violación que se advierte frente a las normas constitucionales y a las disposiciones de los tratados públicos, en las que aquélla justamente se inspira.

(ii) Derecho a un debido proceso

Las personas sindicadas son sujetos del proceso y, como tales, tienen derecho a la tutela judicial efectiva, la que debe brindarse por el juez o tribunal competente, mediante la aplicación de las leyes preexistentes al caso concreto y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (CP art. 29). En su esencia, este derecho corresponde al contenido de los principios de legalidad y garantías judiciales proclamados en el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos y que, a tenor del artículo 4o de la Ley 137 de 1994, exhiben carácter de derechos intangibles y, por tanto, inafectables durante los estados de excepción.

Es evidente que el mantenimiento de la medida de privación de la libertad, pese a que obre la causal legal de excarcelación, adquiere materialmente la naturaleza de pena, en modo alguno prevista en el momento en que se cometió la infracción y, por ende, no preexistente al acto que se le imputa al sindicado.

(iii) Derecho a la favorabilidad en materia penal

En materia penal, reza el artículo 29 de la CP., la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Frente a la sucesión de leyes en el tiempo, el principio favor libertatis, que en materia penal está llamado a tener más incidencia, obliga a optar por la alternativa normativa más favorable a la libertad del imputado o inculgado. La importancia de este derecho se pone de presente a la luz del artículo 4o de la Ley 137 de 1994, que lo comprendió entre los derechos intangibles, esto es, inafectables durante los estados de excepción. La causa o móvil determinante del Decreto de Conmoción se construye sobre la idea de sacrificio de una situación de favorabilidad penal.

(iv) Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica

Según el artículo 14 de la CP., “toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”. Por su parte, el artículo 4 de la Ley 137 de 1994, de conformidad con la Convención Americana de los Derechos humanos que lo consagra en su artículo 3o, lo eleva a la categoría de derecho intangible.

En otra oportunidad esta Corte sentó la siguiente doctrina sobre el mentado derecho:

“El único sujeto al cual se refiere el artículo 14 de la C.P. es a la persona natural. Ante ella se inclina la Constitución - como de otra parte también lo ha hecho la declaración universal de los derechos humanos (art. 6), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 16) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13) -, para reconocer su personalidad jurídica. El acto de reconocimiento atestigua que la personalidad es un atributo congénito a la persona que precede al mismo ordenamiento que se limita a declararlo.

La personalidad jurídica indica en el caso de la persona natural su idoneidad para ser titular de todas las posiciones jurídicas relacionadas con sus intereses y actividad. El reconocimiento que extiende la Constitución a la capacidad jurídica general de todas las personas naturales, es una concreción necesaria del principio de igualdad, que es compatible sin embargo con las formas de incapacidad jurídica que puede consagrar la ley en aras del interés de la persona misma o de un superior interés público.

El derecho a la personalidad jurídica reconocido a toda persona postula, como se ha dicho, una radical reivindicación del principio de la igualdad jurídica, y se endereza a hacer de todo miembro de la sociedad - independientemente de su raza, sexo, edad y condición - un sujeto dotado de capacidad jurídica e inmune a la degradación legal de su indisputada personalidad, lo que no fue así históricamente en la sociedad esclavista y en los oprobiosos regímenes totalitarios de este siglo. Del mismo modo el derecho fundamental a la personalidad jurídica no se concilia con las limitaciones generales a la capacidad general y la consagración de incapacidades especiales que en cierta época se predicaron de la mujer casada y de los hijos extramatrimoniales” (Sentencia C-486 de 1993).

No solamente, en virtud de este derecho, se dotan de mayor rango los atributos que se asocian a la personalidad jurídica, sino que también se proscriben todos los tratamientos que

se dirijan a desconocer en el plano jurídico la dimensión humana y la degraden. La persona individual es una realidad sustantiva que si bien no puede ser captada jurídicamente en su totalidad única e intransferible, sí demanda consideración, respeto y reconocimiento.

Este reconocimiento no se vislumbra en el decreto de conmoción que se limita a aludir de manera masiva e indiscriminada a un número exacto de sindicatos (864), cuyo regreso a la libertad se estima peligroso para el orden público. La situación de peligro se predica genéricamente del indicado número. No se mencionan comportamientos individuales de sujetos éticamente libres. Se da por sentado una conducta refleja y uniforme de un número apreciable de detenidos. Sin embargo, la privación de la libertad no dejará de ser soportada por cada uno de los 864 detenidos, sin perjuicio de que la causa concreta sólo se explique a partir de una supuesta acción colectiva o condición de peligro atribuida a la totalidad de los 864 detenidos. El derecho a la personalidad jurídica resulta así quebrantado, pues cada persona debe responder de su comportamiento - del cual surgen derechos, deberes y obligaciones propios - y no del imputable a los demás. La persona no es un número y su responsabilidad o tratamiento jurídico mal puede deducirse de una cifra estadística.

(v) Derecho a la libertad

La detención provisional es una simple medida preventiva, no asimilable a la condena, y de carácter temporal. Expirado el término de su duración máxima, sin que se haya calificado el mérito del sumario, el sindicato tiene derecho a la libertad. Si por este sólo hecho es privado de la libertad, o, se decide mantenerlo confinado en un centro carcelario, la actuación pública además de ser antijurídica, se torna irrazonable. La obligada concesión de la libertad, mediando la causal legal para el efecto, no puede convertirse por sí misma en sospecha para prevenir su disfrute. Aparte de que una sospecha abstracta, asumida ayuna de fundamento fáctico frente a una mera cifra de sindicatos por el solo hecho de la sindicación, pierde toda plausibilidad, la suspensión del derecho a la libertad en estas condiciones equivaldría a una masiva aprehensión y retención de sindicatos de atentar contra la paz pública, que en su versión del antiguo artículo 28 de la pasada Constitución fue suprimida por la actual carta política.

Si los allanamientos colectivos contemplados en el literal n del artículo 38 de la Ley 137 de 1994 fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, pues “la indeterminación de

los domicilios, en las órdenes judiciales, puede prestarse para violaciones de derechos fundamentales de personas inocentes”, qué puede decirse de un decreto que, como el revisado, tiene la virtualidad en sus desarrollos concretos de privar masivamente de la libertad a 864 sindicados con base en una sospecha que se difumina anónimamente sobre el grupo.

VI. El uso de las atribuciones ordinarias de policía

7. Descontada la existencia de una grave perturbación del orden público, no sería necesario en estricto rigor, pasar a determinar si la supuesta perturbación podía o no ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía. No obstante, se harán unas breves consideraciones para demostrar aún más la inexequibilidad del Decreto de Conmoción.

La posición que frente a la situación planteada por el Fiscal General habían podido asumir las autoridades de policía, muestra a las claras que no ha debido pensarse en manejar con instrumentos de orden público lo que es en su esencia un asunto judicial.

En la etapa inicial, mientras germinaba el problema que finalmente se identificó como una sobresaturación del aparato judicial, las autoridades de policía, por elementales razones de competencia, no podían llevar a cabo ninguna función de orden preventivo. En la etapa final, marcada por la liberación de los sindicados, la policía no podría intentar ninguna acción represiva sin que se verificasen hechos o existiere la certidumbre de amenaza de turbación del orden público, vale decir, sólo abusando de su poder habría podido detener – apoyada tan sólo en una sospecha genérica – nuevamente a quienes eran liberados por los fiscales y jueces regionales.

Por lo demás, las consideraciones del Estado-aparato no pueden siempre, menos todavía si no se presentan motivos fundados, primar sobre los derechos fundamentales de las personas. El simple temor de las autoridades de policía de que las personas investigadas o juzgadas por los fiscales y jueces, puedan volver a cometer nuevos delitos, no puede por sí solo inhibir el pronunciamiento de una sentencia absolutoria si ella es la que en derecho debe proferirse o la concesión temporal de la libertad si se dan los presupuestos de ley y así lo

estima procedente la autoridad judicial competente. Las personas pueden verse expuestas a perder su libertad por causas legales y por hechos positivos que evalúa la autoridad judicial. El mero temor social o policial, no puede ser título para mantener a una persona indefinidamente privada de la libertad. La contrapartida de esta falsa seguridad social, simiente de las ideologías peligrosistas, será siempre la arbitrariedad y la discriminación, que normalmente se concentra en los grupos más desprotegidos y débiles de la sociedad.

VII. La separación de las funciones estatales

1. La inexistencia de la perturbación del orden público, de acuerdo con lo expuesto, indica a la Corte que el decreto revisado viola el artículo 213 de la C.P., y no puede el Presidente, en consecuencia, asumir ni ejercer las facultades previstas en esa norma, toda vez que en ese caso estaría invadiendo órbitas vedadas, en particular las que pertenecen a los órganos legislativo y judicial (CP arts. 113, 114 y 116 de la CP).

2. La falta de una prueba contundente sobre el supuesto fáctico de la conmoción, convierte la decisión gubernamental en una intromisión en la actividad de la rama judicial del poder público. En efecto, es a los jueces a quienes corresponde la aplicación de los términos procesales (C.P. art. 29, inciso segundo). Esta es una garantía indispensable para la protección de los derechos fundamentales de los sindicatos. Las dificultades funcionales e incluso estructurales de la justicia no pueden convertirse en justificación para que el órgano ejecutivo modifique el curso normal de los procesos e intervenga en ellos mediante la declaratoria del Estado de conmoción interior.

3. En el Estado colombiano ciertas instituciones suelen tener fallas graves en el cumplimiento de sus funciones, algunas de ellas de tipo estructural. Sin embargo esta realidad no pone en tela de juicio el postulado de la separación de las ramas del poder público. Mucho menos en el caso de la justicia. La independencia de los jueces no puede estar supeditada a la solución de sus dificultades funcionales. Si así fuera, quedaría eliminada la autonomía, y, el Gobierno, al calificar su funcionamiento, tendría autorización para intervenir a su antojo.

4. Si bien es posible hipotéticamente decretar el Estado de conmoción interior por causa de un deficiente funcionamiento del Estado y, en este caso, de una parte del aparato judicial, en la práctica, ello implica un serio esfuerzo de demostración de parte del ejecutivo en cuanto a la existencia de las condiciones fácticas exigidas por el artículo 213. En este evento, más que

en ningún otro, la carga de la prueba de la conmoción exige un rigor especial, de tal manera que la sospecha de una simple instrumentalización gubernamental para solucionar problemas políticos quede totalmente despejada.

5. La laxitud del control en esta materia traería consigo la grave consecuencia de otorgarle al ejecutivo la posibilidad de utilizar el Estado de conmoción, cada vez que se presentaren problemas funcionales dentro del Estado, en un país en donde esta clase de dificultades no están llamadas a desaparecer en el mediano plazo. Por esta vía se corre el riesgo de trivializar los estados de excepción y desvirtuar la intención explícita del constituyente de poner término a su utilización abusiva e innecesaria.

6. Es bien clara la voluntad del constituyente de erradicar la práctica política que consistía en acudir al Estado de Sitio con el objeto de acrecentar los poderes del Ejecutivo y, por este medio, resolver dificultades ordinarias que no ameritaban intrínsecamente ese tratamiento. Las primeras decisiones sobre declaratorias de estados de excepción emanadas de esta Corte se produjeron en un período de tránsito constitucional que bien justificaba un tratamiento prudente y comprensivo respecto de las decisiones tomadas por el Gobierno en esta materia. Sin embargo, debe quedar claro que el objetivo constitucional en este momento es el de normalizar el tratamiento de los problemas de orden público y de evitar el recurso permanente a los estados de excepción. En este sentido, corresponde al Presidente de la República promover una nueva cultura de la normalidad, de la vigencia constante del régimen democrático y de todas sus garantías fundamentales y, a su turno, a esta Corte compete velar por que ello se cumpla.

VIII. Breves consideraciones finales sobre la situación planteada por el Fiscal General de la Nación

Pese a que la situación descrita por el Fiscal General de la Nación, por las razones mencionadas en esta sentencia, no puede ser calificada como constitutiva de una grave perturbación del orden público, sí reclama la atención urgente y decidida de todos los órganos del poder público con miras a resolver los múltiples factores que se encuentran en su origen. Sobra recalcar que para hacerlo, no es necesario declarar la conmoción interior. Se requiere, empero, que cada órgano, dentro de su competencia, cumpla con su función y con el deber de colaboración armónica para con las demás ramas del poder público.

La ineficacia del aparato judicial que se ocupa de investigar los delitos más graves tipificados por las leyes de la República, puede causar zozobra ciudadana, pero al mismo tiempo, genera arbitrariedad frente a las personas sindicadas que se han visto privadas indefinidamente de su libertad en espera de que se les defina su situación jurídica.

Los fiscales y jueces regionales, como se puede apreciar en los antecedentes, han dispuesto, desde la expedición del artículo 8 transitorio de la CP, hasta el día 2 de mayo de 1994, fecha en la que expiraba el término para calificar el último grupo de sumarios de los delitos de que conocen, de un tiempo razonablemente amplio para culminar sus actuaciones. Distintos decretos, algunos expedidos en desarrollo del Estado de conmoción interior, se encargaron de prorrogar invariablemente los términos de las investigaciones y de la consiguiente detención provisional de los imputados, haciéndose cargo de esta manera de las flaquezas que, por distintas causas, afectaban a la justicia regional. Este proceso parecía concluir con la expedición de la Ley 81 de 1993, que produjo la última extensión en el término para calificar el mérito de los sumarios que se venían adelantando de tiempo atrás.

Inicialmente, las normas que se han dictado para conservar vigentes los términos de investigación y reclusión de los sindicados, a la luz de las circunstancias, han podido tener suficiente fundamento y ello explica que la Corte haya, en algunos casos, encontrado exequibles las medidas. Sin embargo, la prosecución, sin asidero jurídico y fáctico, de la práctica - que arriesga convertirse en hábito - de perpetuar la privación de la libertad de los sindicados sin que se obtenga la calificación de sus sumarios, en las actuales condiciones, carece de razonabilidad y se revela desproporcionada y arbitraria en cuanto afecta el núcleo esencial de sus derechos fundamentales.

Por lo demás, la situación sometida a la consideración del Presidente, no era imprevisible, pues, desde la adopción de la ley, el alto funcionario que informó sobre la misma era consciente de la aparente brevedad de los términos legales y, de otra parte, en varias oportunidades y con suficiente antelación previno a las autoridades competentes sobre su próximo vencimiento y la necesidad de acelerar las diligencias.

El Estado de derecho y la naturaleza de los estados de excepción, se desvirtúan si a éstos últimos se apela, por fuera de las causales de grave perturbación del orden público, que son las únicas que pueden servir de fundamento a su declaratoria.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

PRIMERO.- Declarar INEXEQUIBLE el Decreto 874 de mayo 1° de 1994 “por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”.

SEGUNDO.- Disponer que los efectos de la presente declaratoria de inexequibilidad sólo se producirán a partir de la notificación de esta sentencia.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-300/94

DECLARACION ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Inconstitucionalidad desde que se produjo
(Aclaración de voto)

Ref.: Expediente R.E. 054

Revisión constitucional del Decreto No. 874 de 1994 “Por el cual se declara el Estado de
Conmoción Interior”.

Comparto en su integridad la filosofía que informa el fallo, pero pienso que la Corte ha debido
asumir, sin ninguna vacilación, las claras consecuencias que de él tendrían que seguirse, a
saber: que la declaratoria del estado de conmoción interior fue inconstitucional desde el
momento en que se produjo y no desde el momento en que la sentencia quede ejecutoriada.
Por tanto, que no podía el Gobierno dictar normas que alteraran o suspendieran los términos
dentro de los cuales estaban obligados los jueces a resolver la situación jurídica de los
sindicados, muchos de los cuales tenían derecho a recuperar su libertad y no pudieron
hacerlo por aplicárseles -retroactivamente- disposición más gravosas, lo que constituye una
exabrupto a la luz de nuestra Constitución y de cualquiera otra Constitución civilizada.

Fecha ut supra.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-300/94

DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Naturaleza/CORTE CONSTITUCIONAL-
Incompetencia/ORDEN PUBLICO-Conservación y Restablecimiento (Salvamento de voto)

Es al Congreso y no a la Corte Constitucional, al órgano al cual el Gobierno debe explicar las
razones que tuvo para declarar o levantar el estado de conmoción interior, que es éste, por

consiguiente, quien en ejercicio de la facultad exclusiva de control político que la Constitución le asigna, el que debe pronunciarse sobre esa motivación, y que arrogarse la Corte la facultad de juzgar dichos motivos, implica una abierta intromisión no sólo en los fueros de la rama Ejecutiva, a la cual constitucionalmente le compete la preservación del orden público y su restablecimiento cuando fuere turbado, sino también en los del Congreso Nacional, al cual corresponde el juicio político respectivo.

DECRETO DE CONMOCION INTERIOR-Motivación/DECRETO DE CONMOCION INTERIOR-Control automático de constitucionalidad (Salvamento de voto)

La exigencia de la motivación en este tipo de decretos es en verdad un avance en nuestra jurisprudencia constitucional que establece un límite a las pretensiones de arbitrariedad que suelen desarrollarse bajo aquellos estados, y se encaminan a frenar los abusos que se pueden cometer, y aun cuando ésta no se encontraba en las iniciales regulaciones previstas en la Carta de 1886, la exigibilidad de la motivación de origen jurisprudencial, operó como un freno formal pero eficaz que aun sirve de fundamento para el examen de la Corte. Es más, obsérvese que el control automático de los decretos legislativos es una institución nacional de reciente factura, que se desarrolló precisamente para hacer más completo y vigoroso el control abstracto de las competencias del ejecutivo en estados de excepción, frente a los defectos que presentaba el mecanismo de la acción pública de inexecuibilidad aplicable antes de 1966, y refleja la tendencia del reforzamiento de las garantías en favor de los derechos fundamentales en nuestro sistema de control constitucional, lo cual no se puede desconocer en estos asuntos.

CONMOCION INTERIOR-Excarcelación masiva (Salvamento de voto)

Los suscritos magistrados desean consignar su seria preocupación sobre las imprevisibles y, a su juicio, muy graves consecuencias que para el orden público y la convivencia ciudadana puede tener, como efecto de la Sentencia, la excarcelación masiva de centenares de individuos acusados de delitos de máxima gravedad, como son los de terrorismo, secuestro, narcotráfico, rebelión y otros conexos. Consideran este hecho contrario a la necesidad de hacer prevalecer el principio del interés general sobre el particular, consagrado en nuestra Carta Política y de los valores de la convivencia, la justicia, la paz y la seguridad de los colombianos, que son fines esenciales del Estado Social de Derecho, igualmente consagrados

en la Constitución.

REF.: Expediente R.E. 054

Los suscritos magistrados, HERNANDO HERRERA VERGARA, FABIO MORON DIAZ y VLADIMIRO NARANJO MESA salvan su voto en el asunto de la referencia, por no compartir la decisión de fondo de la Sala Plena de la Corte Constitucional del día treinta (30) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994), mediante la cual se declaró inexecutable, por razones de fondo, el Decreto No. 874 de 1994, “por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”.

Consideramos los suscritos magistrados que la Corte Constitucional carece de competencia para conocer de fondo sobre las razones que llevan al Gobierno Nacional para declarar un estado de excepción y, en el caso concreto, el estado de conmoción interior, así como las que motiven el Decreto que lo levante, por no tener estos decretos el carácter de “legislativos”. Se trata en estos casos de decretos que tienen una categoría especial, dictados en ejercicio de claras atribuciones que le da directamente la Constitución Política al presidente de la República y al Gobierno Nacional, al confiarles, de manera exclusiva, la salvaguarda del orden público y su restablecimiento cuando fuere turbado. En efecto, el artículo 189 de la C.P. dispone:

Artículo 189.- “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

“.....

“4.- Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.

Por su parte, los artículos 212, 213 y 215 de la C.P., disponen que el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar, respectivamente, el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior o el estado de emergencia, cada uno de ellos sometido a las modalidades prescritas en el correspondiente artículo. Es claro, pues, que se trata de Decretos declaratorios de un estado de excepción, denominación ésta que, por lo demás, les da la ley 137 de 1994, “Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”, ley estatutaria que pasó por la revisión de la Corte Constitucional, conforme a lo

dispuesto en los artículos 153 y 241-8 de la C.P., y cuya decisión fue adoptada por la unanimidad de sus miembros. Cabe recordar que en uno de los artículos de esta ley, igualmente la Corte declaró exequible la norma que permite modificar disposiciones del Código de Procedimiento Penal en uso de facultades dentro del estado de conmoción interior.

El órgano competente para evaluar y decidir finalmente sobre las razones que llevan al Gobierno Nacional a declarar un estado de excepción, o a levantarlo, es el Congreso Nacional, en ejercicio de la función de control político que le asigna la Constitución en sus artículos 114 y 135. Es justamente por esta razón que, de conformidad con lo establecido concretamente en el artículo 213, para el caso de la conmoción interior, “dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales”, y que agrega dicho artículo: “El presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración”. Es claro pues que es al Congreso y no a la Corte Constitucional, al órgano al cual el Gobierno debe explicar las razones que tuvo para declarar o levantar el estado de conmoción interior, que es éste, por consiguiente, quien en ejercicio de la facultad exclusiva de control político que la Constitución le asigna, el que debe pronunciarse sobre esa motivación, y que arrogarse la Corte la facultad de juzgar dichos motivos, implica una abierta intromisión no sólo en los fueros de la rama Ejecutiva, a la cual constitucionalmente le compete la preservación del orden público y su restablecimiento cuando fuere turbado, sino también en los del Congreso Nacional, al cual corresponde el juicio político respectivo.

Caso muy distinto es el de los llamados decretos legislativos, que son aquellos dictados con base en el que declaró el correspondiente estado de excepción, y sobre los cuales está previsto por la Carta Política el control jurisdiccional en cabeza de la Corte Constitucional (Arts. 214-6 y 241-7). Cabe recordar que bajo la vigencia de la Constitución de 1886, en el caso del estado de sitio consagrado en el artículo 121 y, a partir de la reforma constitucional de 1968, en el de la emergencia económica y social consagrado en el artículo 122, la Corte Suprema de Justicia, encargada por entonces de la jurisdicción constitucional, en reiterada jurisprudencia se abstuvo sistemáticamente de conocer de fondo sobre los motivos que, en su momento, llevaron al Gobierno a declarar uno de estos estados, y se limitó a la revisión de forma de dicho decreto. Inclusive, varios magistrados de esa alta Corporación, en

salvamentos de voto, sostuvieron la tesis de que ni siquiera la Corte debería entrar a conocer de la forma, por tratarse de decretos sui generis que escapaban a su control.

Coincidimos los suscritos magistrados con las apreciaciones que en su momento hicieron los ilustres magistrados Guillermo González Charry, José Eduardo Gnecco Correa, Alvaro Luna Gómez, Aurelio Camacho Correa, Germán Giraldo Zuluaga, Pedro Elías Serrano Abadía y Jesús Bernal Pinzón, y que consideramos pertinente transcribir:

“Consideramos que tanto el decreto que declara turbado el orden público y en estado de sitio todo o parte del territorio nacional, como el decreto que lo levanta, no están sometidos al control constitucional de la Corte. (...) “La institución jurídica del estado de sitio se enmarca en dos actos primordiales: El decreto que declara turbado el orden público en todo o parte del territorio nacional y el decreto que le pone fin. Dentro de estos parámetros, el Gobierno, según las voces del primer inciso del artículo 121 de la Carta, puede ejercer, tres clases de facultades: Las legales u ordinarias, es decir, las que puede ejercer en tiempo de paz; las que la Constitución autoriza expresamente para casos de guerra o de perturbación del orden público, y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones. Estas dos últimas se ejercen por medio de decretos especiales que deben llevar la firma de todos los Ministros como condición de su obligatoriedad, y que la propia Carta (parágrafo) denomina “legislativos”, porque, como su nombre lo indica, tienen por objeto legislar o dictas normaciones exclusivamente encaminadas al restablecimiento del orden, mediante una substitución o suspensión temporal de las leyes normales que sean incompatibles con la necesidad de restablecer el orden.

“El control jurisdiccional encomendado en la materia a la Corte Suprema por los artículos 121 y 214 de la Constitución, se refiere sólo a estos decretos legislativos. (...) “El antecedente inmediato de la Reforma de 1968, a que nos venimos refiriendo, fue el Acto legislativo número 1 de 1960, que, respecto del control constitucional de los decretos dictados dentro del estado de sitio, lo limitó precisamente a los denominados legislativos, y aun no a todos, sino a aquellos que el Congreso considerara necesario enviar a la Corte Suprema. (...) En esta forma quedaba desde entonces excluida por voluntad del constituyente, la posibilidad de un conflicto entre la Corte Suprema y el Gobierno por la extensión de la competencia de la primera respecto del ejercicio de una atribución que corresponde exclusivamente al segundo, y que se refleja tanto en el decreto que declara turbado el orden público, como el que

declara que ha cesado la perturbación.

“Ciertamente la Corte es el supremo guardián de la Constitución, pero su competencia no es discrecional sino reglada y por lo mismo debe ejercerla con arreglo a preceptos expresados sobre la materia. El decreto por medio del cual el Gobierno declara restablecido el orden público y establece o levanta el estado de sitio, no es un decreto legislativo porque no modifica transitoriamente ninguna ley ordinaria, ni reprime ningún derecho, ni limita ninguna garantía, sino que, por el contrario, en el primer caso se prepara para el ejercicio de las facultades excepcionales, y en el segundo abre plenamente la puerta a la legalidad normal y con su sola expedición, automáticamente dejan de regir los decretos de emergencia. Por lo mismo no están comprendidos dentro de la categoría de los decretos sometidos al control constitucional de la Corte, y ésta carece, en consecuencia, de competencia para enjuiciarlos, así sea por el aspecto puramente formal, como lo dice el fallo. Si la Corte, sin norma expresa que se lo permita, asumiera el estudio de la exequibilidad del decreto que decreta o pone fin al estado de sitio, podría determinar con su decisión consecuencias de extrema gravedad en el orden político del país, como sería, para citar un solo ejemplo, la de mantener turbado el orden público y en estado de sitio a la Nación, en el caso de una conclusión adversa al decreto o la de obligar a levantarlo por discrepancia con el Gobierno sobre las razones que lo llevaron a levantarlo y a retornar a la normalidad, o a decretar el estado de sitio. Y vendría a asumir, de este modo, la función que la Carta atribuye exclusivamente al Presidente de la República (artículo 120-7), en todo tiempo, y de modo especial al Gobierno pleno en los casos del artículo 121-7. Y lo haría sin ninguna responsabilidad jurídica o política, pues, ésta, en concordancia con los preceptos mencionados, debe ser deducida por el Congreso a los funcionarios constitucionalmente responsables de mantener el orden (art. 121-8). Por consiguiente, estimamos que la Corte no es competente para conocer del decreto a que se refiere la ponencia”.

En el caso de la conmoción interior, cuando en el artículo 213 se habla de “los decretos legislativos que dicte el Gobierno...”, se está refiriendo específicamente a los que puede dictar en uso de las facultades que le confiere el inciso primero del mismo artículo. Y cuando agrega que los decretos legislativos “podrán suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción y dejaran de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público”, está reafirmando el mismo criterio pues, aunque parezca redundante, únicamente a través de esos decretos se puede asumir la función legislativa limitada una vez que el estado de

conmoción ha sido declarado. Y cuando en el numeral sexto del artículo 214 dispone que “el Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad”, vuelve a reafirmar el mismo criterio, pues como ya se dijo, eso son los únicos decretos que emanan de las atribuciones excepcionales contenidas en los artículos 212, 213 y 215. Finalmente, cuando el artículo 242 numeral primero dispone que “Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquéllos para los cuales no existe acción pública”, se está refiriendo de manera clara a los decretos legislativos que son, junto con los proyectos de leyes estatutarias y los proyectos de ley aprobatorios de tratados internacionales, los únicos que el constituyente ha querido someter al control automático de la Corte Constitucional.

Resulta pues extraño a las competencias de esta Corporación el examen que se verificó en esta oportunidad sobre los hechos que sirvieron de fundamento para expedir el decreto que declara el Estado de Conmoción Interior, ya que desde el punto de vista jurídico, esta Corte no está habilitada, ni formal ni materialmente, ni por la Constitución ni por la ley, para adelantar un juicio específico y material por razones de fondo sobre hechos no sometidos a su control, ni a su actuación judicial, y menos sobre aquellos que no incorpora ni puede incorporar a sus procedimientos probatorios de índole judicial.

De los documentos que judicialmente pueden obrar en estos expedientes adelantados por vía del control automático de constitucionalidad, no puede en ningún caso inferirse, como lo hace la providencia de la que nos apartamos diametralmente, que los hechos que configuran la “perturbación del orden público” no son graves, o que lo son, pero no tanto como para alcanzar a motivar de modo suficiente o siquiera razonable la declaración, o que ellos y las situaciones que configuran o que contribuyen a configurar, según las consideraciones del presidente de la República y de todos sus ministros vertidas en la parte motiva del decreto de declaratoria, no atentan de modo inminente contra la estabilidad institucional ni contra la seguridad del Estado o contra la convivencia ciudadana, o que lo hacen, pero sólo hasta una parte razonablemente admisible con base en unos términos judiciales indefinidos, y sujetos, en todo caso, al juicio apriori y siempre disponible del juez de constitucionalidad.

En este sentido, para quienes salvamos nuestro voto, es claro que la Corte se atribuye una competencia que es, según los términos empleados por el constituyente, de eminente connotación política, y que la calificación de los hechos y de las causas invocadas por el gobierno como constitutivas de las situaciones de perturbación, que no simples circunstancias como lo entiende la mayoría de la Corte, corresponde a otros órganos y a otros poderes dentro de nuestra organización constitucional. No debe olvidarse que el mismo artículo 214 de la Constitución Nacional señala que el presidente de la República y sus ministros serán responsables, cuando “declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior”, de lo cual se colige que la competencia en cuanto hace al control de la declaración de dichos estados la tiene es el Congreso de la República y no la Corte Constitucional, con respecto a las causas que dieron lugar a los mismos.

En verdad, esta corporación no está habilitada, como por regla general no lo está ningún juez dentro de los estados democráticos y de derecho, para aplicar, en juicios de carácter abstracto, conocimientos propios de las técnicas de la estrategia militar, ni de las tácticas de guerra, de la inteligencia o contrainteligencia policiva o militar ni delincencial, como sí corresponde al jefe del poder ejecutivo, en los tiempos que corren de masificación de la criminalidad organizada y de la constitución de carteles, de asociaciones de terroristas y de bandas armadas de delincuentes.

Además, esta vía judicial abstracta de control de constitucionalidad de una medida apenas declarativa de una situación que en nuestro Estado de Derecho debe ser formalmente declarada, no da lugar a adelantar investigaciones judiciales sobre las actividades contrarias a la seguridad nacional, como pueden ser las encaminadas a la reorganización de bandas de peligrosos delincuentes; tampoco por este procedimiento se permite a ningún juez determinar la suficiencia de un medio terrorista o de la acumulación de explosivos o de los planes detectados en uno y otro caso, pues esta Corte no puede verificar juicios sin hechos sometidos a su consideración, y no puede ser juez de una causa que le es ajena.

Obviamente esperamos que la calificación de las circunstancias materiales que puedan generar una guerra exterior, o una grave calamidad pública, no sean igualmente sometidas en el futuro a un juicio abstracto y preventivo de constitucionalidad, sin la suficiente ponderación de los expertos en campos como el de la seguridad o en problemas de la guerra,

ajenos a la función de esta Corte.

Siguiendo la misma formulación, hipotéticamente se llegaría validamente al absurdo de la inconstitucionalidad del decreto que, antes del vencimiento del término legal o constitucional, declara restablecido el orden público y a que, aun por fuera del período señalado, no se pudiese restablecer el estado de normalidad por el Presidente con la firma de todos sus ministros; así, en la extensión de la argumentación de la que disentimos, podría producirse una declaratoria de inconstitucionalidad ante el decreto que, en otra oportunidad, declare restablecido el orden público antes del término señalado en el primero de los decretos o en los posteriores de prórroga, sólo porque no se ha demostrado, de modo suficiente que el orden público queda restablecido o que ya se pueden conjurar las causas de perturbación, según el tipo de juicios que se adelantarían de conformidad con la sentencia de la Corte aprobada por la mayoría.

En efecto, el conocimiento de la materialidad de los hechos que sirven para motivar las razones que mueven al Gobierno Nacional para proceder a las mencionadas declaraciones, no es el objeto de la actuación del control automático y forzoso de constitucionalidad, ni es un asunto justiciable en este estrado, y ellos no se encuentran debidamente incorporados a las actuaciones documentadas en el juicio, dentro del procedimiento de control abstracto de constitucionalidad de los mencionados decretos. Naturalmente, la exigencia de la motivación en este tipo de decretos es en verdad un avance en nuestra jurisprudencia constitucional que establece un límite a las pretensiones de arbitrariedad que suelen desarrollarse bajo aquellos estados, y se encaminan a frenar los abusos que se pueden cometer, y aun cuando ésta no se encontraba en las iniciales regulaciones previstas en la Carta de 1886, la exigibilidad de la motivación de origen jurisprudencial, operó como un freno formal pero eficaz que aun sirve de fundamento para el examen de la Corte. Es más, obsérvese que el control automático de los decretos legislativos es una institución nacional de reciente factura, que se desarrolló precisamente para hacer más completo y vigoroso el control abstracto de las competencias del ejecutivo en estados de excepción, frente a los defectos que presentaba el mecanismo de la acción pública de inexecuibilidad aplicable antes de 1966, y refleja la tendencia del reforzamiento de las garantías en favor de los derechos fundamentales en nuestro sistema de control constitucional, lo cual no se puede desconocer en estos asuntos.

Cabe destacar que en ninguno de los trabajos preparatorios, ni en los debates de la

Asamblea Constitucional, aparece la intención de judicializar las valoraciones abstractas que en punto a las consecuencias de los hechos perturbadores del orden público debe hacer en todo caso el Presidente de la República; empero, se reservó al Congreso de la República la competencia para hacer un doble juicio político sobre dichas ponderaciones y sobre las valoraciones de las situaciones de hecho que puede adelantar el Gobierno, para proceder a la mencionada declaración, ya que se conservan las competencias normales en materia de juicio político, y se le reúne para que proceda con la plenitud de sus competencias constitucionales y legales a examinar el informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

Finalmente, los suscritos magistrados desean consignar su seria preocupación sobre las imprevisibles y, a su juicio, muy graves consecuencias que para el orden público y la convivencia ciudadana puede tener, como efecto de la Sentencia, la excarcelación masiva de centenares de individuos acusados de delitos de máxima gravedad, como son los de terrorismo, secuestro, narcotráfico, rebelión y otros conexos. Consideran este hecho contrario a la necesidad de hacer prevalecer el principio del interés general sobre el particular, consagrado en nuestra Carta Política (Arts. 1o., 2o. y 58), y de los valores de la convivencia, la justicia, la paz y la seguridad de los colombianos, que son fines esenciales del Estado Social de Derecho, igualmente consagrados en la Constitución.

Fecha ut supra,

HERNANDO HERRERA VERGARA

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado