

C-309-94

Sentencia No. C-309/94

CONMOCION INTERIOR-Inconstitucionalidad de Decretos expedidos

Si el Presidente de la República no estaba autorizado para implantar el estado de conmoción, en razón de que no se daban las circunstancias a que alude el artículo 213 del Estatuto Superior para su declaratoria, las medidas que se expidieron con invocación de éste son también inconstitucionales pues su base o sustento legal ha desaparecido del universo jurídico y, por tanto, corren la misma suerte del que derivan su existencia.

REF.: Expediente No. R.E. 055

Revisión constitucional del decreto 875 del 1o. de mayo de 1994

“Por el cual se declara la emergencia judicial y se adoptan medidas en materia procesal penal”.

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., siete (7) de julio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

## I. ANTECEDENTES

La Presidencia de la República envió a esta Corporación al día siguiente

de su expedición, fotocopia auténtica del decreto legislativo No. 875 de 1994, “Por el cual se declara la emergencia judicial y se adoptan medidas en materia procesal penal”, para efectos de su revisión constitucional.

Avocado el conocimiento por parte del magistrado sustanciador, se ordenó la fijación en lista del negocio y se corrió traslado del expediente al Procurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor.

Agotados los trámites respectivos, procede la Corte a decidir.

## II. TEXTO DEL DECRETO

El contenido del decreto enviado para revisión, es el que aparece a continuación:

DECRETO NUMERO 875 DE

01 DE MAYO DE 1994

Por el cual se declara la emergencia judicial y se adoptan medidas en materia procesal penal

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en

desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 874 del 1o. de mayo de 1994

CONSIDERANDO:

Que por Decreto 874 del 1o. de mayo de 1994 se declaró el Estado de Conmoción Interior.

Que en dicho decreto se señaló que es necesario adoptar la emergencia judicial y como consecuencia de la misma, disponer medidas transitorias en materia administrativa, presupuestal y procesal penal, que con el fin de asegurar que la rama judicial y en particular la Fiscalía General de la Nación puedan continuar cumpliendo sus funciones constitucionales en materia penal.

Que los términos de instrucción establecidos en la ley 81 de 1993, así como los previstos en la misma para efectos de conceder la libertad provisional cuando no se hubiere calificado el mérito de la instrucción o no se hubiere vencido el término para presentar alegatos en el juicio, y los establecidos para dichos eventos en los procesos iniciados con anterioridad a la vigencia de esa ley, han resultado insuficientes entre otras causas por la excesiva carga laboral de la Fiscalía General de la Nación y por la dilación proveniente de la utilización indebida de instrumentos procesales tales como recursos, incidentes y solicitudes de sentencia anticipada o de audiencia especial.

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 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 como consecuencia de lo anterior se hace necesario adoptar medidas que permitan a la Fiscalía y a los jueces evacuar el cúmulo de trabajo a su cargo en un término razonable, así como evitar que la eficacia de la administración de justicia se vea afectada por la utilización de los instrumentos arriba mencionados.

Que de acuerdo con los informes de la Fiscalía General es previsible que se requiera de dos meses adicionales para poder adoptar las decisiones necesarias para proceder, en condiciones que aseguren la eficaz administración de justicia, al cierre de las investigaciones y a la calificación del mérito de las mismas.

Que de conformidad con la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional el derecho de los ciudadanos a tener un juicio sin dilaciones injustificadas impone la necesidad de establecer términos razonables para cerrar la investigación, calificar la instrucción y para mantener la privación preventiva de la libertad.

Que de acuerdo con lo anterior, es razonable establecer una suspensión en los términos a que se ha hecho referencia por un lapso de dos meses, el cual no constituye una dilación injustificada, a la vez que resulta necesaria para el logro de la finalidad propuesta con las medidas.

Que igualmente la suspensión temporal de los términos mencionados resulta proporcional con la gravedad de los hechos que se pretenden conjurar cuando el sindicato o su apoderado presentan solicitudes que afectan el normal desarrollo de los procesos y que por ende dificultan a la autoridad judicial el fiel cumplimiento de los plazos a que se ha hecho referencia.

Que de acuerdo con lo expresado por el Fiscal General de la Nación en su comunicación dirigida al señor Presidente de la República el 30 de abril del presente año, una de las causas de la imposibilidad de evacuar oportunamente los procesos consiste en la dificultad de proveer defensores públicos o de oficio a los procesados, por lo cual resulta necesario adoptar disposiciones que aseguren la presencia de un defensor para los sindicatos, garantizando el derecho de defensa.

Que la declaratoria de emergencia judicial y la consecuente suspensión de los términos indicados están directamente encaminadas a enfrentar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, los cuales están relacionados con la eficacia de la administración de justicia, la garantía de la seguridad ciudadana y la consolidación de los esfuerzos realizados por la fuerza pública y la rama judicial para enfrentar la criminalidad y evitar la impunidad.

DECRETA:

ARTICULO 1o. A partir de la fecha de entrada en vigencia de este Decreto y mientras dure la misma, declárase la emergencia judicial para los procesos por delitos de competencia de los jueces regionales y el Tribunal Nacional. Como consecuencia en estos procesos se aplicarán las medidas previstas en el presente decreto.

ARTICULO 2o. Suspéndase, por el término de 2 meses, contados a partir de la vigencia del presente decreto, los términos previstos en los numerales cuarto y quinto, en el parágrafo y en el parágrafo transitorio del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal, para los procesos por delitos de competencia de los jueces regionales y el Tribunal Nacional.

ARTICULO 3o. Sin perjuicio del artículo anterior, en los procesos por delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional se suspenderán los términos de instrucción y los previstos en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal para obtener la libertad provisional, en las etapas de instrucción y juzgamiento, en los siguientes casos y conforme a las siguientes reglas:

- a. Cuando el sindicato solicite la aplicación de los artículos 37 o 37A del Código de Procedimiento Penal, desde el momento en que se presente la solicitud y hasta cuando quede ejecutoriada la providencia judicial que ponga fin a dicha actuación.
- b. Cuando, proferida la resolución de cierre de instrucción se interponga recurso de reposición contra ella, se presenten solicitudes de nulidad, de revocatoria de la detención, incidentes o peticiones de cualquier naturaleza, desde el momento de presentación de la solicitud y hasta cuando quede en firme la providencia que decida la petición.
- c. Cuando el sindicato permanezca sin defensor, siempre y cuando la causa sea imputable al

sindicado o a la persona designada para desempeñar tal función.

No obstante lo anterior, el Fiscal podrá durante la suspensión continuar la instrucción o calificar su mérito, siempre y cuando se garantice el derecho de defensa.

ARTICULO 4o. La designación como defensor de oficio será de forzosa aceptación, salvo enfermedad grave debidamente acreditada. El sindicado sólo podrá desplazar al defensor público o de oficio cuando designe defensor y éste acepte.

ARTICULO 5o. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende los términos de que tratan los numerales cuarto y quinto, el parágrafo y el parágrafo transitorio del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal y demás disposiciones que le sean contrarias, y mantendrá su vigencia por el término que dure el estado de conmoción, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional la prorrogue, de acuerdo con lo previsto en el inciso 3o. del artículo 213 de la Constitución Política.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C.

(Siguen firmas)

III. INTERVENCION CIUDADANA.

Dentro del término de fijación en lista se presentaron varios escritos, unos destinados a impugnar la constitucionalidad del decreto 875/94 y otros, pidiendo la exequibilidad del mismo. Así:

1.- Impugnaciones.

- El artículo 1o. del decreto viola el artículo 213 de la Carta, pues esta disposición no prevé la "emergencia judicial" como causa justificativa para declarar el estado de conmoción interior; y el artículo 13 ib., por que la justicia es una sola y no puede "mantenerse una justicia con garantías y otra de excepción sin garantías", además de que el Estado no puede "aplicar medidas discriminatorias o de excepción para unos acusados y para los demás las garantías procesales penales".

- Los artículos 2o., 3o. y 5o. del decreto, violan los artículos 28 y 29 de la Carta al suspender los términos contenidos en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal, pues "dentro de la plenitud de las formas propias de cada juicio, están los términos procesales", los cuales deben observarse con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Además se infringe el artículo 2o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 7o. de la Convención Americana de Derechos Humanos que consagran el juzgamiento "dentro de un plazo razonable" o de lo contrario la persona debe ser puesta en libertad.

- El artículo 4o. del ordenamiento sujeto a control, al establecer que la designación del defensor de oficio es de forzosa aceptación, infringe los artículos: 17 de la Constitución que prohíbe el trabajo forzoso; 18 porque un abogado por razones de conciencia no puede ser obligado a defender contra su voluntad a un acusado; y el 26 que consagra la libertad

profesional y el libre ejercicio de la misma; como también el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Convenio de la OIT que prohíben el trabajo forzoso.

1.2. Los ciudadanos MIGUEL CORDOBA ANGULO, AUGUSTO J. IBAÑEZ GUZMAN y otros, consideran que el decreto 875 de 1994 es inconstitucional por las siguientes razones:

- El Gobierno puede declarar el estado de conmoción interior por el tiempo que considere necesario, sin perjuicio de que lo pueda prorrogar, "pero no puede contar con la prórroga desde un comienzo, como si de antemano supiera que el término inicial no es suficiente para conjurar la perturbación". Entonces si en un decreto de conmoción interior se plantea una circunstancia temporal, ésta no puede ser superior al tiempo para el cual fue declarada la conmoción. Lo que lleva a concluir que "la suspensión de los términos consagrados en el artículo 415 numerales 4 y 5 del estatuto procesal penal, que ordena el artículo 5o. del decreto 875 de 1994, no podía ser superior al término de diez días previsto en el decreto 874 por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior". Y como la suspensión de términos es de dos meses, la norma tendría "vigencia aún después de restablecido el estado de normalidad, lo que hace a la medida inconstitucional".

- Agregan que además de no existir una perturbación grave e inminente que justificara la declaratoria de conmoción interior, se desconocen algunos derechos fundamentales, como el del debido proceso y el de igualdad, pues el Estado "no puede soslayar sus yerros basado en su propia inoperancia" e "infligirles dolor a los de por sí ya penados, coartándoles irrazonablemente su derecho adquirido a la libertad".

- De la misma manera consideran que no resulta ajustado a la Carta, que el Gobierno mediante el decreto de conmoción interior, mantenga privados de la libertad a personas que tienen el derecho de alcanzarla, con el sofisma de que el regreso a la libertad de personas de alta peligrosidad "entraba la acción de la Fiscalía General de la Nación dirigida a concluir las investigaciones en curso", pues el principio de que nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, es una manifestación de protección de la seguridad jurídica, y la suspensión de términos para alcanzar la libertad provisional contenida en el decreto 875/94 "viola descaradamente este principio al variar sustancialmente las reglas preestablecidas para el juzgamiento de personas".

- La privación de la libertad durante el proceso penal "debe ser necesaria a los fines del proceso y proporcionada con ellos, sin embargo el Decreto 875/94 no consulta estos dos elementos esenciales". Por tanto, no existe una verdadera y real necesidad que pueda justificar una prolongación de la libertad de las personas pues la libertad provisional no entorpece las labores de la Fiscalía por que existen otros mecanismos eficaces que permiten asegurar la presencia del implicado en el proceso. Así las cosas el decreto citado viola el derecho a la libertad y a la igualdad, al establecer una discriminación injustificada "entre las personas presuntamente inocentes que están siendo procesadas por la jurisdicción ordinaria y aquellas, al parecer presuntamente culpables, que están sometidas a un proceso penal en la jurisdicción regional".

- El decreto que se estudia impide al procesado ejercer su derecho de defensa, al no permitirle al abogado designado para asistirlo ejercer su mandato, so pena de "utilizar el

mecanismo de la suspensión como recurso sancionatorio”, y al establecer que “a pesar de no tener, el sindicato, abogado y suspenderse por ello el proceso penal, el Fiscal puede continuar la instrucción y calificar su mérito”, entonces no se entiende “cómo se puede garantizar el derecho de defensa sin la presencia del defensor”.

1.3. El DEFENSOR DEL PUEBLO presenta un escrito en el que solicita a la Corte que declare la inexecutable del decreto materia de revisión, con estos argumentos:

- Se viola el artículo 213 de la Carta al declararse el estado de conmoción interior por el incumplimiento de términos judiciales, “cuando lo que se demuestra son fallas en la función acusadora de la Fiscalía, que se concretan en la aplicación ineficiente de los códigos respectivos y en la dilación de procesos que no son calificados oportunamente o que han sido descuidados por el grupo de fiscales a cargo”. Si la Fiscalía “no pudo calificar, por falta de evidencias, procesos en curso desde hace varios años, es dudoso que con la misma precaria infraestructura, que es claro que no mejorará sino con herramientas permanentes y reformas definitivas de los códigos procesales, lo haga en 60 días en que se amplió el plazo para que los fiscales decidan si personas privadas de la libertad deben ser llamadas a juicio o, por el contrario, ser beneficiadas con auto de preclusión de las investigaciones”. Por tanto, considera, que “se recurrió al instrumento excepcional con el propósito de solucionar crisis del resorte ordinario” por lo que 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”.

- Agrega, que la suspensión de los términos para calificar el mérito de la investigación hace “nugatorio el derecho a recobrar la libertad consagrado por la ley a favor del sindicato frente a la indefinición de su situación jurídica” y “se instituye así una justicia sin preclusión de términos y una anulación total del debido proceso”, pues son de su esencia “los principios de certeza y celeridad que en especial deben caracterizar a los procesos penales”.

1.4. El ciudadano NELSON DE LOS MILAGROS TAMAYO ORTEGA pide que se declare la inexecutable del decreto 875/94 por violar el debido proceso, el derecho a la libertad y el cumplimiento de los términos procesales, pues “si los funcionarios de la jurisdicción regional no están en capacidad física para resolver los procesos, es cosa que debió resolverse a tiempo y adoptar las medidas administrativas y legislativas necesarias para hacer efectiva la pronta y cumplida administración de justicia, pero no se puede pretender remediar males endémicos con medidas de emergencia, con menoscabo patente de precisas garantías constitucionales fundamentales”. Y con el argumento “de defender a la sociedad de potenciales delincuentes que recuperarían la libertad, se está conculcando el derecho a la libertad y al debido proceso de quienes no son delincuentes peligrosos o más aún son inocentes”.

- Las normas de emergencia no pueden servir para que los jueces incumplan los términos procesales, los cuales deben ser observados con diligencia y su incumplimiento será sancionado, al tenor de lo dispuesto por el artículo 228 de la Constitución.

1.5. Los ciudadanos CARLOS ALFONSO MORENO NOVOA y TITO RENE CORTES RUBIO, solicitan que se declaren inexecutable los artículos 1, 2, 3 y 5 del decreto 875/94. Son estos

los argumentos en que fundan su petición:

- Dentro de los estados de excepción no aparece consagrado el de “emergencia judicial, que no es otra cosa distinta que una invención del ejecutivo con la que no se hace cuestión diferente que reformar la Constitución, amén de que aparece obvio de que carece en absoluto del sustento constitucional a que se contraen las normas que regulan la excepcionalidad”.

- Los artículos enunciados infringen el debido proceso y el principio de favorabilidad, como también los Tratados Internacionales que los consagran, pues el juzgamiento debe efectuarse conforme a leyes preexistentes al acto que se imputa al procesado, y en el presente caso no se procede de esa manera. Además, “los sindicatos tienen derecho a la libertad provisional por la no calificación de los procesos, no solamente porque así lo manda la favorabilidad que presupone la aplicación de la ley más favorable, así ella hubiere sido suspendida transitoriamente en virtud de la excepcionalidad, sino porque conforme al artículo 228 de la ley de leyes, éste que es un derecho sustantivo -el de la libertad- debe primar sobre el procedimental, que es el que se desarrolla con la medida gubernamental impugnada, que es inexecutable”.

1.6. Los ciudadanos LUIS GUILLERMO PEREZ CASAS y ALEJANDRO DECASTRO GONZALEZ presentaron en forma independiente escritos impugnando, el primero, la constitucionalidad de todo el decreto 875/94 y el segundo solamente la de algunos artículos, los cuales no se tendrán en cuenta, por haberse presentado en forma extemporánea.

## 2.- Coadyuvancias

2.1. El MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO interviene en este proceso con el fin de defender la constitucionalidad del decreto sujeto a revisión. Son estas las razones en que se fundamenta para pedir la exequibilidad del decreto 875/94:

- Teniendo en cuenta que “por circunstancias imprevisibles y nuevas”, como es el aumento significativo en el número de procesos que llegó a conocimiento de la Fiscalía, era imposible cumplir los términos establecidos en el artículo 415 del C.P.P. y en vista de esta situación de emergencia “se procedió a suspender los términos previstos para una situación de normalidad, por un periodo de 2 meses, pues es preciso que los funcionarios judiciales cuenten con un plazo razonable en el que puedan dedicarse a evacuar los procesos, conjurando de esta manera la urgente situación de congestión”.

- Igualmente se “detectaron actuaciones dilatorias, que también fueron motivo de la declaratoria de conmoción y se adoptaron, en consecuencia, medidas tendientes a neutralizarlas; y finalmente se pudo identificar que muchos procesos no habían sido calificados por falta de defensor de oficio, de ahí que se hubiese preceptuado la obligatoriedad en la aceptación del cargo”, todo ello con el fin de evitar la liberación masiva de los sindicatos.

- La suspensión de términos por un lapso de dos meses tiene como finalidad “asegurar la comparecencia al proceso de quienes resulten afectados con una resolución de acusación, y así mismo se trata de decretar la preclusión de la investigación en aquellos casos que así lo

disponga el orden jurídico vigente”.

- No se vulnera el principio de presunción de inocencia “pues esta se verificaría, entonces, en todos los casos en que hay lugar a la detención preventiva, la cual no olvidemos carece de finalidad sancionatoria y posee naturaleza precautelativa”.

- La obligación que se impone de aceptar la designación como defensor de oficio, tiene fundamento “en el deber ciudadano de colaborar con la justicia y en el ejercicio de la profesión cumpliendo un fin social. Ello, sin embargo, no quiere decir que las disposiciones legales sobre excusa justificada, desaparezcan; la obligatoriedad que impone la norma pretende que los abogados cumplan su función cuando no exista excusa legal que los exonere de tal obligación.....el ejercicio de los derechos implica de suyo obligaciones; en cuanto se refiere a las profesiones y oficios y más exactamente a los que tienen un contenido eminentemente social”.

#### IV. CONCEPTO FISCAL

Lo rinde el Procurador General de la Nación en oficio No. 426 del 26 de mayo de 1994, el que concluye solicitando a la Corte que declare inexecutable el decreto 875/94, por las razones que en seguida se resumen:

- Después de analizar algunos aspectos relativos al decreto 874 de 1994 declarativo del estado de conmoción interior, a las circunstancias que dieron lugar a la adopción de tal medida y a la idoneidad de las atribuciones ordinarias de policía para contrarrestar los hechos que se pretendía conjurar, considera el Procurador que tal decreto contraría la Constitución pues no se dan los presupuestos de hecho consagrados en el artículo 213 del estatuto superior; y en consecuencia, manifiesta que como dicho decreto “constituye el soporte jurídico sobre el cual está edificado el decreto legislativo 875, atinente a la suspensión de los términos para la calificación del mérito de la instrucción, entiende este Despacho que la inconstitucionalidad del primero debe traer como consecuencia directa e inmediata la inconstitucionalidad del segundo”

- Sin embargo considera que el decreto 875/94 también tiene vicios de fondo que demandan su inexecutable, a saber:

- Los artículos 2, 3 y 5 del decreto vulneran los artículos 28, 29 y 228 de la Carta, pues son contrarios al principio de legalidad “en cuanto asociado a la idea de la preexistencia de las leyes de juzgamiento penal, a la presunción de inocencia, al principio de favorabilidad y al derecho subjetivo -concebido en favor del sindicado y no del Estado- a un debido proceso sin dilaciones injustificadas”.

- En lo que respecta a la presunción de inocencia manifiesta, que la privación de la libertad en el proceso penal “debe ser pensada en el marco de la tensión entre la eficacia en la persecución estatal del delito y el deber estatal de garantizar la libertad”; entonces la consagración de términos contenida en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal, para que operen algunas causales de libertad provisional “simbolizan el límite temporal a

partir del cual se afirma el triunfo de la libertad sobre la eficacia, o lo que es casi igual, el triunfo de la presunción de inocencia sobre el principio de legalidad como deber estatal de investigar y juzgar los delitos. Suspender dichos términos resulta, con ello, sin lugar a duda, contrario a la regla de la libertad y a la presunción de inocencia”.

- El principio de favorabilidad “como cristalización que es de la dignidad humana y de la regla de la libertad, puede y debe ser entendido, para el caso que nos ocupa, como un argumento y aún, como una garantía en pro del respeto a la perentoriedad de los términos procesales”. Y agrega que “sólo el respeto estatal por las reglas ‘preestablecidas’ para el juego del juzgamiento penal es garantía de que el mismo está apuntalado sobre el reconocimiento de la dignidad del hombre -incluido el posible delincuente- y sobre la regla de la libertad. Cambiar, sobre la marcha de los procesos, los términos para la instrucción y el juzgamiento, y cambiar con ellos las reglas del juego judicial-penal, es tirar por la borda el compromiso del Estado con la idea central del Estado de Derecho”.

- Finalmente, aduce que el procesado tiene derecho a “un debido proceso sin dilaciones injustificadas”, pues “los términos procesales deben observarse con diligencia y su incumplimiento será sancionado”.

- En lo atinente al artículo 3o. del decreto manifiesta que “en cuanto crea causales nuevas para la suspensión de la libertad provisional asociadas a la práctica del derecho de defensa, resulta contrario al mismo”, y en cuanto al literal c) de la misma disposición, que ordena suspender los términos de la libertad provisional cuando el sindicado permanezca sin defensor, por causa imputable a un tercero como es la persona designada para desempeñar tal función, considera que, además de ser una norma “odiosa” es inconstitucional, pues “hechos de un extraño, eventualmente renuente a desempeñar el cargo, se hacen valer a manera de actos sancionables contra el sindicado con lo cual se contravienen la idea de la libertad y de la responsabilidad personales, y su corolario principalísimo en el carácter individualizado de la sanción (arts 28 y 29 de la Carta)”.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### a.- Competencia

Esta Corporación es tribunal competente para decidir sobre la constitucionalidad del decreto legislativo 875/94, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-7 del Estatuto Superior.

### b.- Inexequibilidad del decreto 874 de 1994.

Mediante el decreto 874 de mayo 1o. de 1994, el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución, declaró 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”, con fundamento en estos hechos:

“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 a pesar del esfuerzo y previsiones de la Fiscalía, por diversas causas resultó imposible calificar un importante número de procesos de competencia de los jueces regionales, con lo que al decir del señor Fiscal, se ‘ha demostrado en la práctica que el término de instrucción y consecuentemente el de libertad provisional por falta de calificación, es demasiado reducido y resultan a veces estériles los esfuerzos que la Fiscalía ha realizado para lograr la pronta calificación de las mismas”.

“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 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”.

Dicho ordenamiento fue declarado inexecutable por esta Corporación como consta en la sentencia C-300 del 1o. de julio de 1994, por infringir los artículos 14, 28, 29, 213 y 214 de la Carta.

Dentro de los argumentos que llevaron a la Corte a tomar esta determinación, cabe destacar los siguientes:

“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 este 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.

“De otro lado, estimar que la inminente concesión de libertad provisional a un grupo de

sindicados 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. Obsérvese, en este sentido, que la medida de excarcelación a la que, en ausencia de conmoción interior, tendrían derecho los sindicados, deja de producirse como consecuencia de su declaratoria, lo que sin duda repercute negativamente en su esfera personal. La causa de esta situación que menoscaba su libertad, obedece al juicio adverso que se deriva de su condición de sindicados de delitos graves, el cual no puede formularse sin desconocer la presunción de inocencia que los ampara hasta que se dicte una sentencia condenatoria”.

Luego se refiere la Corporación a los cinco derechos que viola el decreto citado, a saber: el derecho a un proceso público sin dilaciones injustificadas, el derecho a un debido proceso, el derecho a la favorabilidad en materia penal, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, y el derecho a la libertad, para concluir que:

“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 (arts. 113, 114 y 116 de la C.P.).

“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 sindicados. 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.

“ .....

“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.

“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.”

“.....la prosecución, sin asidero jurídico y fáctico, de la práctica -que arriesga convertirse en hábito- de perpetuar la privación de la libertad de los sindicatos 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”.

c.- El decreto materia de revisión.

Dado que el decreto 875 del 1o. de mayo de 1994, enviado para su revisión, fue expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Carta y en desarrollo del decreto 874 de 1994, el cual, como se acabó de anotar, fue declarado inexecutable, no hay lugar a estudiar su forma y contenido, pues los efectos de dicha decisión se extienden a todos los decretos que se hayan dictado con fundamento en él.

En este orden de ideas, considera la Corte que si el Presidente de la República no estaba autorizado para implantar el estado de conmoción, en razón de que no se daban las circunstancias a que alude el artículo 213 del Estatuto Superior para su declaratoria, las medidas que se expidieron con invocación de éste son también inconstitucionales pues su base o sustento legal ha desaparecido del universo jurídico y, por tanto, corren la misma suerte del que derivan su existencia.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

#### R E S U E L V E :

**DECLARAR INEQUICABLE EL DECRETO 875 DE 1994 “POR EL CUAL SE DECLARA LA EMERGENCIA JUDICIAL Y SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA PROCESAL PENAL”.**

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJÍA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-309/94

CONMOCION INTERIOR-Causas/CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia (Salvamento de voto)

La Corte Constitucional carece de competencia para conocer de fondo sobre los hechos y las causas invocadas por el Gobierno Nacional para declarar el estado de conmoción interior. La Corporación ha debido, pues, limitarse a verificar que el Decreto 874 de 1994 observara las exigencias de forma prescritas para los de su naturaleza por el artículo 213 de la Constitución Política, como ciertamente lo hizo. Para quienes suscribimos el presente salvamento, la Corte ha debido entrar a pronunciarse sobre el Decreto Legislativo No. 875 de 1994, que el Gobierno expidió en desarrollo de las facultades propias del estado de excepción. El Decreto Legislativo No. 875 de 1994 ha debido declararse exequible tanto por el aspecto de los requisitos de forma, como por su contenido material, toda vez que las medidas que por él se tomaban, guardaban perfecta relación de conexidad con las causas de la declaratoria de conmoción interior y se encaminaban a conjurar la perturbación y la extensión de sus efectos, declarando la emergencia judicial y disponiendo 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, pudieran cumplir a cabalidad sus funciones en materia penal.

Ref: Expediente RE-055

Con el acostumbrado respeto, los suscritos Magistrados, nos permitimos consignar nuestra discrepancia con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte Constitucional, al declarar inexecutable el Decreto Legislativo No. 875 de mayo 1o. de 1994 “por el cual se declara la emergencia judicial y se adoptan medidas en materia procesal penal.”

Las razones de nuestro disenso se relacionan con las que nos condujeron a salvar el voto en relación con la sentencia C-300/94, mediante la cual se declaró inexecutable, por razones de fondo, el Decreto No. 874 de 1994, por el cual se declaró el estado de conmoción interior.

Como en esa oportunidad lo sostuvimos, en nuestro criterio la Corte Constitucional carece de competencia para conocer de fondo sobre los hechos y las causas invocadas por el Gobierno Nacional para declarar el estado de conmoción interior. La Corporación ha debido, pues, limitarse a verificar que el Decreto 874 de 1994 observara las exigencias de forma prescritas para los de su naturaleza por el artículo 213 de la Constitución Política, como ciertamente lo hizo.

En ese orden de ideas, para quienes suscribimos el presente salvamento, la Corte ha debido entrar a pronunciarse sobre el Decreto Legislativo No. 875 de 1994, que el Gobierno expidió en desarrollo de las facultades propias del estado de excepción.

A nuestro juicio, el Decreto Legislativo No. 875 de 1994 ha debido declararse executable tanto por el aspecto de los requisitos de forma, como por su contenido material, toda vez que las medidas que por él se tomaban, guardaban perfecta relación de conexidad con las causas de la declaratoria de conmoción interior y se encaminaban a conjurar la perturbación y la extensión de sus efectos, declarando la emergencia judicial y disponiendo 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, pudieran cumplir a cabalidad sus funciones en materia penal.

**HERNANDO HERRERA VERGARA**

Magistrado

**FABIO MORÓN DÍAZ**

Magistrado

**VLADIMIRO NARANJO MESA**

Magistrado