

Sentencia C-327/03

ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Límites de carácter material

ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Requisitos de orden formal

ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Límites precisos sobre el ámbito temporal y material

ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Prórroga

PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR-Requisitos para su expedición

GOBIERNO-Presentación de informe al Congreso para prórroga

GOBIERNO-Término para presentar solicitud de nueva prórroga

ESTADO DE CONMOCION INTERIOR-Control político al que debe someterse el Presidente

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia para examinar concepto del Senado

PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-
Solicitud aprobada por el Senado no es concepto

PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-
Control político por parte del Senado

PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR-Obedece a un análisis
próximo de las circunstancias concretas existentes

PRORROGA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR-Inconstitucional por no
haberse cumplido el tiempo de la primera prórroga

Referencia: expediente RE-130

Control de Constitucionalidad Decreto Legislativo No. 245 de 5 de febrero de 2003 “Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 241, numeral 7 y 242, numeral 5, de la Constitución Política, y de conformidad con lo establecido por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El Secretario General de la Presidencia de la República mediante oficio de 6 de febrero de 2003, envió a la Corte Constitucional para su control, el Decreto Legislativo No. 245 de 5 de febrero del presente año “Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”, dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política.

2. Repartido el decreto en mención el 11 de febrero del presente año, el Magistrado sustanciador por auto de 17 de febrero de 2003 avocó su conocimiento para que la Corte Constitucional, previo el trámite señalado por el Decreto 2067 de 1991 y conforme a lo dispuesto por los artículos 241, numeral 7 y 242, numeral 5 de la Carta Política, decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

3. En el mismo auto se ordenó la fijación en lista para que luego de practicadas las pruebas decretadas en esa providencia, los ciudadanos que deseen intervenir como impugnadores o defensores de las normas contenidas en el Decreto No. 245 de 5 de febrero de 2003, puedan hacerlo y, además, se ordenó comunicar de ese auto al señor Presidente de la República, en cumplimiento y para los fines señalados por el artículo 244 de la Constitución.

4. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

4.1. Dada la naturaleza y el objeto del Decreto Legislativo No. 245 de 5 de febrero de 2003,

en el auto citado, conforme a lo dispuesto por el artículo 10 del Decreto 2067 de 1991 y en el artículo 40 de la Ley 137 de 1994, se decretaron las siguientes pruebas:

“a) ENVÍESE por el señor Presidente del Senado de la República, con destino a este proceso, copia de la solicitud formulada por el señor Presidente de la República a aquella Corporación en la cual se solicitó concepto sobre la prórroga del Estado de Conmoción Interior inicialmente declarado por el término de noventa (90) días mediante Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002.

b) Así mismo, SOLICÍTESE al señor Presidente del Senado de la República informar a esta Corte en qué fecha fue recibida por el Senado la solicitud a que se ha hecho mención en el literal precedente.

c) SOLICÍTESE al señor Presidente del Senado de la República, con destino a este proceso, informar si la solicitud de concepto para prorrogar por segunda vez el Estado de Conmoción Interior declarado mediante Decreto 1837 de 2002 fue resuelta por el Senado de la República en forma favorable, indicando, en tal caso, en qué fecha se llevó a cabo la sesión para el efecto y acompañando un ejemplar de la Gaceta del Congreso en la que aparezca el acta respectiva”.

4.2. El Secretario General del Senado de la República, mediante Oficio de 24 de febrero de 2003 (fl. 13), remitió a esta Corporación “copia del informe rendido por el Gobierno Nacional, con ocasión de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior”, la cual tiene fecha de 20 de septiembre de 2002 y se refiere a la “evolución de los acontecimientos a partir de agosto de 2002” y hasta esa fecha, incluida la relación de los decretos legislativos dictados en desarrollo del Decreto 1837 de 2002.

Respecto a la información sobre la fecha en que fue recibida por el Senado de la República la solicitud del señor Presidente de la República para que se emitiera concepto sobre la prórroga del Estado de Conmoción Interior (literal a) del numeral 2 del auto de 17 de febrero de 2002), el señor Secretario General del Senado de la República expresó que “le manifiesto que este Despacho recibió el informe del punto anterior con fecha de 18 de febrero del presente año”.

Informó además el funcionario citado, que el Senado de la República “en sesión plenaria de

fecha 20 de diciembre de 2002, aprobó de manera favorable la prórroga del Estado de Conmoción, según consta en Acta 43, Gaceta No. 53/03, página 61”, de la cual anexa un ejemplar.

4.3. Teniendo en cuenta la respuesta de la Secretaría General del Senado de la República a que se ha hecho alusión y los documentos remitidos por ella, mediante auto de 28 de febrero de 2003, se dispuso lo siguiente:

“Primero.- DE MANERA CONCRETA infórmese por el señor Presidente del Senado de la República a esta Corporación y con destino a este proceso, si el señor Presidente de la República solicitó al Senado que emitiera concepto sobre la prórroga del Estado de Conmoción Interior inicialmente declarado por el término de noventa (90) días mediante Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002 (Ley 137 de 1994, artículo 40, en armonía con el artículo 213 de la Constitución Política), pues en el oficio de 24 de febrero de 2003 remitido por el señor Secretario General del Senado no se envió ese documento decretado por la Corte como prueba en auto de 17 de febrero de 2003 (numeral segundo literal a)), sino el informe de 20 de septiembre de 2002 en relación con la declaración del Estado de Conmoción Interior, documento este anterior a las dos prórrogas del mismo a que se refieren los Decretos 2555 de 8 de noviembre de 2002 y 245 de 5 de febrero de 2003.

Segundo.- REITERASE la solicitud a que se refiere el numeral segundo literal b) del auto de 17 de febrero del año 2003, para que el señor Presidente del Senado de la República informe a esta Corte en qué fecha fue recibida por el Senado la solicitud de prórroga del Estado de Conmoción Interior a que se hizo mención en el numeral precedente, pues en el oficio de 24 de febrero de 2003, suscrito por el señor Secretario General del Senado no se envió esa información, sino que se manifestó que el informe rendido por el Gobierno Nacional el 20 de septiembre de 2002 – cuando aun no había sido prorrogado ni por primera ni por segunda vez dicho Estado-, fue recibido por el Senado el 18 de febrero del presente año, que no es la información decretada por la Corte como prueba.

Tercero.- Dado que en la intervención del señor Ministro de Justicia, y del Interior (encargado) en la sesión extraordinaria del Senado de la República celebrada el 20 de diciembre del año 2002 se afirma que se está “ratificando en un documento largamente motivado” que, en virtud de la declaración del Estado de Conmoción Interior se “han

producido resultados muy importantes en la lucha contra las manifestaciones del terrorismo” (Gaceta del Congreso No. 53, viernes 7 de febrero de 2003, página 56), REMÍTASE por el señor Presidente del Senado para que obre como prueba en este proceso, copia del informe aludido, con indicación de la fecha en que fue recibido por esa Corporación (artículo 39 inciso 1°, parte final, Ley 137 de 1994).

Cuarto.- Por la Secretaría General de la Corte Constitucional, alléguese a este expediente copia del “Primer informe sobre el recaudo y uso del impuesto para preservar la seguridad democrática”, remitido a esta Corporación por el señor Contralor General de la República con oficio 80110-0043 de 19 de febrero de 2003, dirigido al señor Presidente y a los Magistrados de la Corte Constitucional”

En respuesta al auto acabado de transcribir, el señor Secretario General del Senado de la República, mediante oficio de 4 de marzo de 2003 (fl. 118), remitió “fotocopia autenticada del concepto solicitado por el Presidente de la República al Congreso sobre la prórroga del Estado de Conmoción Interior”, documento este fechado el 10 de febrero de 2003, según la fotocopia autenticada por ese funcionario y que obra a folios 120 a 122.

En la misma comunicación, el Secretario General del Senado informó a la Corte que ese documento fue recibido por aquella Corporación el 10 de febrero de 2003 y anexó, además, “copia autenticada del informe presentado por el señor Ministro del Interior el día 3 de febrero del presente año”, documento este que obra a folios 123 a 138 y que contiene anexos que obran del folio 139 al 207, con todos los cuales el Gobierno Nacional manifiesta al Congreso que con ellos “se permite presentar el cuarto informe al Honorable Congreso de la República, sobre la evolución de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior mediante el Decreto 1837 de 2002, prorrogado por primera vez por el Decreto 2555 de 2002, las medidas adoptadas durante su vigencia y la evaluación de las mismas a partir del 17 de diciembre de 2002”.

II. TEXTO DEL DECRETO OBJETO DE REVISIÓN

DIARIO OFICIAL 45.088

DECRETO 245

05/02/2003

por el cual se prorroga el estado de Conmoción

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política,

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de noventa (90) días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición;

Que las causas iniciales de perturbación del orden público subsistieron, lo que hizo necesario que el Gobierno Nacional prorrogara el Estado de Conmoción Interior por noventa (90) días más mediante el Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002;

Que el comportamiento de los grupos y organizaciones al margen de la ley, como reacción a la presencia del Estado en áreas anteriormente bajo su influencia, se está dirigiendo a la ejecución de planes contra la ciudadanía, la Fuerza Pública y la infraestructura económica, persistiendo una situación de grave perturbación del orden público, lo cual hace necesario e inaplazable que el Gobierno Nacional deba continuar con facultades excepcionales que le permitan enfrentar dichas acciones e impedir la extensión de sus efectos;

Que dentro de otros actos de violencia perpetrados por distintas organizaciones delincuenciales, se destaca la detonación de varios artefactos explosivos en distintas ciudades y poblaciones del país, dejando muertos, heridos y grandes pérdidas económicas; la utilización de las vías de hecho a través del secuestro y extorsión de ciudadanos, periodistas y servidores públicos; y, atentados contra altos dignatarios del Estado;

Que de acuerdo con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 213 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional está facultado para prorrogar el Estado de Conmoción Interior hasta por dos (2) períodos de noventa (90) días, requiriendo para el segundo de ellos concepto previo y favorable del Senado de la República;

Que con fundamento en la situación antes descrita, y en que las causas de grave

perturbación del orden público aún persisten, el Presidente de la República solicitó dentro de los términos que prevé el artículo 40 de la Ley 137 de 1994, concepto previo y favorable al Senado de la República para prorrogar la vigencia del Estado de Conmoción Interior por segunda vez, la cual fue concedida en sesión extraordinaria del día 20 de diciembre de 2002, como consta en el Acta número 34;

Que el Gobierno Nacional considera necesaria la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior, lo cual adujo al Senado de la República, por el permanente accionar de los grupos delincuenciales y al margen de la ley, que permite deducir claras y concretas intenciones de continuar sus actos delictivos y desconocer el orden jurídico y la legitimidad de las autoridades nacionales y locales, lo que hace necesario e inaplazable la continuidad de las facultades excepcionales que le permitan enfrentar y reprimir dichas acciones e impedir la extensión de sus efectos, de suerte que esté en plena capacidad de responder de forma inmediata y contundente a las organizaciones interesadas en atentar de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad estatal y la convivencia ciudadana;

Que por las razones expuestas es necesario prorrogar por la vigencia del Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 1837 de 2002, prorrogado mediante el Decreto 2555 de 2002,

DECRETA:

Artículo 1°. Prorrógase el Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 1837 de 2002 y prorrogado por el Decreto 2555 de 2002, por el término de noventa (90) días calendario, contados a partir del 6 de febrero de 2003.

Artículo 2°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 5 de febrero de 2003.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

Fernando Londoño Hoyos.

La Ministra de Relaciones Exteriores,

Carolina Barco Isakson.

El Ministro de Hacienda y Crédito público,

Roberto Junguito Bonnet.

La Ministra de Defensa Nacional,

Marta Lucía Ramírez de Rincón.

Juan Lucas Restrepo.

El Ministro de la Protección Social,

Juan Luis Londoño de la Cuesta.

El Ministro de Minas y Energía,

Luis Ernesto Mejía Castro.

El Viceministro de Desarrollo Empresarial encargado de las funciones del despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Carlos Alberto Zarruk Gómez.

La Ministra de Educación Nacional,

Cecilia María Vélez White.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Cecilia Rodríguez González-Rubio.

La Ministra de Comunicaciones,

Martha Helena Pinto de de Hart.

El Ministro de Transporte,

Andrés Uriel Gallego Henao.

La Viceministra de Cultura encargada de las funciones del despacho de la Ministra de Cultura,

Adriana Mejía Hernández.

III. INTERVENCIONES

INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PUBLICAS

1. Intervención del Secretario Jurídico de la Presidencia de la República

El ciudadano Camilo Ospina Bernal, Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, intervino para defender la constitucionalidad del Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, ahora objeto de revisión en esta Corporación.

Afirma el interviniente que el 16 de diciembre de 2002 el Gobierno Nacional solicitó al Senado de la República concepto previo y favorable para prorrogar por segunda vez la vigencia del Estado de Conmoción Interior, el cual fue concedido según aparece en el Acta No. 43 de la sesión extraordinaria celebrada por el Senado de la República el 20 de diciembre de 2002.

Desde el punto de vista formal, el Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003 cumple, expresa el interviniente, con los requisitos exigidos por el artículo 213 de la Carta Política y por la Ley 137 de 1994.

Agrega que, las razones para la obtención de manera anticipada del concepto favorable del Senado para prorrogar el Estado de Conmoción Interior, fueron expresadas por el Gobierno “a través del Ministro del Interior” y que por ese funcionario se afirmó que “...tal y como están planteadas hoy las cosas no es en absoluto previsible que dentro de dos meses y medio las circunstancias por las que atraviesa la Nación hayan cambiado dramáticamente hasta el punto en que podamos separarnos de estas facultades de excepción...”, y remite

para el efecto a la intervención del Ministro mencionado que aparece transcrita en la Gaceta del Congreso No. 53 de 20 de diciembre de 2002, página 56.

El interviniente manifestó que las sesiones ordinarias del Congreso deberían finalizar el 16 de diciembre de 2002, y que dada esa circunstancia el Gobierno Nacional convocó a sesiones extraordinarias al órgano legislativo mediante Decreto 3075 de esa fecha, para que entre otras materias el Senado se ocupara de considerar la solicitud de prórroga del Estado de Conmoción Interior, como efectivamente ocurrió en la sesión del 20 de diciembre de 2002, en la cual se emitió el concepto favorable que exige la Constitución.

Recuerda luego, que las causas iniciales de perturbación del orden público por las cuales se declaró el Estado de Conmoción Interior, fueron los actos de violencia y terrorismo como ataques contra ciudadanos indefensos con violación de los derechos humanos y de las reglas del Derecho Internacional Humanitario, la comisión de delitos de lesa humanidad, la destrucción de pueblos indefensos por parte de grupos criminales “organizados y financiados por su participación directa en delitos de narcotráfico, secuestro y extorsión”, el poder financiero de esos mismos grupos, la conexión de esos grupos con otros “afines de otros países o regiones” con capacidad tecnológica creciente para el terror”, los actos violentos previos a la declaratoria de conmoción interior en diferentes lugares del país, así como “ataques terroristas contra la población civil y autoridades nacionales, contra la infraestructura de servicios esenciales y los actos de coacción a mandatarios locales, seccionales y nacionales, por parte de grupos armados”.

Añade que, tales hechos subsistían para decretar la primera prórroga del Estado de Conmoción Interior y subsisten luego de ella, por lo cual se ajusta a la Constitución el Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, y menciona hechos violentos acaecidos en diferentes lugares del país entre el 10 y el 26 de noviembre de 2002. Así mismo, recuerda que según los informes del Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, sucedieron hechos graves como “el secuestro del señor Obispo de Zipaquirá y el párroco de Pacho Cundinamarca”, asaltos a algunas poblaciones y derribamiento de torres de energía y de comunicaciones ocurridos en el mes de enero de 2003.

Insiste en que, no obstante los avances logrados en materia de orden público, los hechos perturbadores que lo alteran persisten todavía y manifiesta que por ello se hace necesario

prolongar el Estado de Conmoción Interior “por 90 días más, con los decretos legislativos expedidos que hayan sido declarados exequibles y que no han sido adoptados como legislación permanente”.

Manifiesta que “si se hace una evaluación parcial de las medidas es claro que todas ellas han estado enderezadas a recuperar el clima de seguridad y tranquilidad que se requiere para restablecer el orden público, prueba de ello son las cifras sobre la ejecución misma de los decretos legislativos que han permitido como en el mes de diciembre pasado y enero conjurar en parte las causas de perturbación y evitar la extensión de sus efectos, así como garantizar que cesen los motivos que generaron la declaratoria misma de conmoción”.

De otro lado, asevera que el establecimiento de zonas de rehabilitación y consolidación ha producido “efectos positivos”, entre los cuales enumera el repliegue de los alzados en armas con pérdida de la iniciativa en la confrontación, debido a la “ofensiva de la Fuerza Pública”; el fortalecimiento de la “cooperación entre la Fuerza Pública - ciudadanía, no sólo en el marco de la red de cooperantes, sino en general de la actitud de la población y la disposición de colaborar con las autoridades; se ha minimizado el impacto de los planes terroristas mediante el “decomiso de explosivos y neutralización de ataques”; ha quedado “en evidencia la debilidad estratégica y táctica de los insurgentes, que hoy se encuentran en una situación de desequilibrio y desventaja frente al componente de la Fuerza Pública”; ha disminuido “la percepción de inseguridad”; ahora existe “un permanente control sobre la infraestructura estratégica”, situación ésta que “ha generado un revés importante en el esquema de finanzas tanto de grupos guerrilleros como de autodefensas que ejercían actividades de extorsión y cobro de vacunas sobre las vías” y, además, “se ha generado repliegue de los grupos de autodefensas, que buscan evitar confrontaciones con la Fuerza Pública”, a consecuencia de lo cual se ha producido una “disminución del conflicto entre guerrilla y autodefensas, observándose un decremento de las acciones delincuenciales de los grupos armados en general”.

Aduce el interviniente que, a pesar de lo expresado anteriormente son insuficientes las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía para restablecer el orden público, pues “ante los múltiples y graves hechos de violencia y terrorismo”, el Gobierno requiere de facultades de excepción mientras subsistan las causas de perturbación del orden público para buscar su restablecimiento.

Finalmente, concluye con solicitud a la Corte Constitucional para que declare exequible el Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, porque, a su juicio se encuentran acreditados “los supuestos constitucionales” que permiten la prórroga del Estado de Conmoción Interior en que actualmente se encuentra el país.

A su memorial de intervención, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República acompañó fotocopia del cuarto informe al Congreso de la República sobre los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior mediante Decreto 1837 de 2002, fechado el 3 de febrero de 2003 y firmado por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia y del Derecho, encargado de las funciones del Despacho del Ministerio del Interior (fls. 226 a 241), así como fotocopia de solicitud de concepto previo y favorable para prorrogar el Estado de Conmoción Interior, por segunda vez, fechada el 16 de diciembre de 2002, dirigida al Presidente del Senado de la República y suscrita por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia y del Derecho, encargado de las funciones del Despacho del Ministro del Interior (fls. 242 a 247).

2. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

La apoderada de la entidad interviniente, en escrito que aparece a folios 340 y 341, expresa que para la expedición del Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, se encuentran cumplidos los requisitos formales exigidos por el artículo 213 de la Carta Política y por la Ley 137 de 1994.

Igualmente asevera que persisten las causas que dieron origen a la declaración del Estado de Conmoción Interior, pues continúa la comisión de “acciones delictivas de los grupos armados al margen de la ley durante los meses de diciembre de 2002, enero y febrero de 2003, especialmente en lo relacionado con ataques contra ciudadanos indefensos y violaciones a los Derechos Humanos, actos terroristas contra el desarrollo de la actividad productiva de la Nación y otros delitos”, no obstante lo cual “resulta igualmente importante destacar” que se han obtenido positivos “resultados operacionales de la Fuerza Pública”, lo que demuestra “la eficacia de las medidas de excepción”.

Por ello, concluye, “queda entonces comprobada la procedencia material y formal de la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior, como medida necesaria para seguir conjurando la grave perturbación de orden público”.

3. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante apoderada solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003.

Inicia su intervención recordando que mediante Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002, declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-802 del mismo año, se reconoció un estado de anomalía del orden público que, conforme al artículo 213 de la Carta, autorizaba al Presidente de la República para declarar, como en efecto lo hizo el Estado de Conmoción en todo el territorio nacional.

Menciona luego los decretos legislativos que han sido dictados por el Gobierno en desarrollo de la declaración del Estado de Conmoción Interior, expresa que ha habido algunos avances en el control del orden público y agrega que no obstante persisten las causas que dieron lugar a la declaratoria de ese estado de excepción, “tal como lo revelan los hechos perturbadores de la paz social sucedidos en estos últimos 90 días”, como aparece en los informes del “Departamento Administrativo de Seguridad DAS, la Policía Nacional – Dijin, Fondelibertad, la Dirección Central de Policía Judicial, ISA, Ecopetrol, las Gobernaciones y la Federación Colombiana de Municipios”.

Manifiesta que el Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, desde el punto de vista formal no ofrece reparos de orden constitucional.

En cuanto al contenido material del decreto aludido, asevera que “se limita a prorrogar el Estado de Conmoción por un término adicional de 90 días calendario contados a partir del 6 de febrero de 2003, decisión que corresponde a una facultad dada por el Constituyente, pues el término originario de la conmoción interior es prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República”, requisito éste que también se encuentra cumplido.

Así mismo, encuentra ajustado a la Constitución este decreto, “toda vez que no han desaparecido las causas de la perturbación, esto es, no se han podido conjurar tales causas, y por ende, no se ha conseguido aun la finalidad propia de tal declaración, como el restablecimiento del orden público, siendo esta la razón que justificó la extensión de la vigencia del estado de excepción”, pues continúa “la situación crítica de inseguridad del país,

la amenaza de la democracia, el peligro de las bandas armadas por su poder financiero” y, en fin, las causas que dieron origen a la expedición del Decreto 1837 mediante el cual se decretó el Estado de Conmoción Interior.

Tal situación de inseguridad y de subsistencia de las causas que motivaron la declaración de conmoción interior que se prorroga por el Decreto 245 de 5 de febrero de 2003, tiene manifestación en hechos recientes como el atentado contra el Senador Germán Vargas Lleras, la explosión de un carro bomba en la ciudad de Medellín y de otro en el Club El Nogal de Bogotá, el almacenamiento y explosión de bombas en una casa en la ciudad de Neiva, el asesinato y secuestro de dos ciudadanos extranjeros y un colombiano del Caquetá, explosión de bombas en Cúcuta y la especial situación de conflicto en Arauca, por lo que, a juicio de la interviniente, estos hechos han de ser tenidos en cuenta en el análisis de la constitucionalidad del decreto a que se ha hecho alusión.

Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

El ciudadano Gustavo Gallón Giraldo, Director de la Comisión Colombiana de Juristas, solicita a la Corte Constitucional declarar la inexecutable del Decreto Legislativo 245 de 2003.

Inicia su intervención recordando que en la sentencia C-063 de 2003, la Corte Constitucional declaró executable el Decreto Legislativo 2555 de 2002, mediante el cual se prorrogó por primera vez el Estado de Conmoción Interior, sentencia en la cual se dijo por la Corte que para analizar la constitucionalidad de esa medida, debe tenerse como punto de referencia el mismo marco de análisis que se empleó al realizar el estudio del decreto que declaró la conmoción interior. Es decir, tal prórroga “no puede tener como fundamento nuevas causas de perturbación que no fueron tenidas en cuenta en el decreto que declaró la conmoción interior”.

Manifiesta que, tanto al estudiar el decreto que declaró el Estado de Conmoción Interior como el que lo prorroga, se hace indispensable establecer “si el Gobierno cumple con los requisitos que el Derecho Internacional y la Constitución han establecido para declarar y prorrogar” tal estado de excepción. Es decir, esa facultad sólo puede ser ejercida por el Presidente de la República “en los casos y dentro de los límites señalados en el artículo 213 de la Constitución, el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

En ese orden de ideas, asevera el interviniente que la grave perturbación del orden público que afecta al país, “no atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional”; además, “el Gobierno sí dispone de facultades ordinarias para conjurar la crisis” y, de otra parte, “las medidas adoptadas en virtud de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior han sido ineficaces y han agravado la crisis”.

En desarrollo de las afirmaciones anteriores, el interviniente afirma que conforme a la jurisprudencia e la Corte Constitucional los hechos en los cuales se fundamente la declaratoria del Estado de Conmoción Interior “deben ser hechos intempestivos y de tal gravedad que, de manera inminente, puedan poner en crisis y desdibujar la identidad del Estado”.

Es igualmente cierto que el Comité de Derechos Humanos, órgano de vigilancia del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha precisado el concepto de “situación excepcional que ponga en peligro la vida de la Nación”, con el propósito de evitar que cualquier situación de alteración del orden público sirva como pretexto para reconocer los derechos reconocidos en ese Pacto. Así, tanto para declarar un estado de excepción como para prorrogarlo, no puede aducirse “un simple disturbio”, ni tampoco “una situación de conflicto armado” si ella “no tiene la virtualidad de poner en riesgo la vida de la Nación”, como se dijo en la “observación general No. 29 sobre el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre estados de emergencia”.

Agrega luego, que “los principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, establecieron criterios para interpretar lo que ha de entenderse por “situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación, conforme a los cuales ellas deben afectar a toda la población o a todo el territorio o parte de él; amenazar la integridad física de la población, la independencia política o la integridad territorial del Estado o la existencia o el funcionamiento básico de instituciones indispensables para asegurar y proteger los derechos civiles y políticos reconocidos en el Pacto”. Por ello, la simple existencia de un conflicto interno o la agitación que no representen una amenaza grave e inminente a la vida de la Nación no pueden justificar la declaración de un estado de excepción, así como tampoco la existencia de dificultades económicas.

A juicio del interviniente, los ataques de grupos y organizaciones armadas al margen de la ley contra la ciudadanía, la Fuerza Pública y la infraestructura económica son una circunstancia “gravísima”. E incluso “es más grave todavía de lo que el propio decreto señala”. Pero con todo, esa situación ni es nueva, ni es sobreviniente, ni es cierto “que se haya agravado de un momento a otro y que, por consiguiente deba ser enfrentada con medidas excepcionales”.

Tal situación, como lo conocen los colombianos “se ha agravado paulatinamente desde hace años porque los sucesivos gobiernos no han utilizado decididamente las atribuciones ordinarias de diverso orden con que cuentan para hacerles frente de manera integral y eficaz”.

De esta manera, la ineficacia de la acción del Ejecutivo no puede alegarse para prolongar un estado de excepción que afecta las libertades públicas de los ciudadanos, pues el Estado de Conmoción no es la solución prevista en la Constitución para esa hipótesis.

Por otra parte, en cuanto hace referencia a las amenazas a servidores públicos que causan intimidación a éstos para el ejercicio de sus funciones, especialmente a las autoridades locales, lo cierto es que transcurridos “los primeros 180 días de conmoción interior no se puede seguir considerando esa situación como sobreviniente”, que sí lo era al momento de declararse el Estado de Conmoción Interior. Además, si esa situación persistiera, ella revelaría “la falta de idoneidad de las medidas excepcionales” para enfrentarla.

Si la situación de amenaza e intimidación a las autoridades locales se presenta todavía, ella sin embargo “no constituye riesgo que ponga en peligro evidente la estabilidad institucional y la vida de la Nación”. Lo que ocurre es que “las acciones que ha tomado el Gobierno para detener la amenaza contra los Alcaldes no han sido eficaces”, a tal punto que frente a ella altos dignatarios del Estado han declarado públicamente, tratándose de renuncias de funcionarios en municipios que forman parte de zonas de rehabilitación, que “la Gobernación es autónoma para resolver la crisis” (El Tiempo 20 de noviembre de 2002, páginas 1 a 4), lo que demuestra claramente “la falta de voluntad política para conjurar la situación de amenaza en la que los funcionarios se encuentran.

En lo que hace relación al ataque a altos funcionarios del Estado y periodistas, afirma el interviniente que ese hecho no fue incluido como causa de la declaración de conmoción

interior en el Decreto 1837 de 2002 y, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional un decreto de prórroga de ese estado de excepción “no puede tener como fundamento nuevas causas de perturbación que no fueron tenidas en cuenta en el decreto que declaró la conmoción interior” (Sentencias C-063 de 2003 y C-153 de 1996).

En cuanto a las actuaciones de grupos al margen de la ley que conforme al decreto cuya constitucionalidad se analiza demuestren “claras y concretas intenciones de continuar sus actos delictivos”, manifiesta el interviniente que tal intención ha sido permanente desde hace más de 30 años, lo que significa que para que tales acciones cesen lo que se deben tomar son “medidas de tipo estructural y no medidas transitorias como las que puede asumir en un estado de excepción”.

Como consecuencia de lo anterior, afirma el interviniente que no se dan entonces las condiciones para prorrogar el Estado de Excepción, pues para superar la crisis que soporta la sociedad colombiana lo que se requiere es “que el Estado ejerza sus múltiples atribuciones ordinarias para preservar el orden público y proteger los derechos de toda la población”. En ese sentido, recuerda que esa fue la posición de la Comisión Colombiana de Juristas desde el momento mismo en que se declaró el Estado de Conmoción Interior y por ello, ahora, se insiste en ese planteamiento, pues la situación no puede superarse mediante la expedición de decretos que por ministerio de la Constitución tienen apenas una “vocación de temporalidad”.

Desde otro punto de vista, el actor manifiesta que las medidas adoptadas durante la vigencia del Estado de Conmoción Interior han agravado la situación de orden público, por cuanto al amparo de ellas se “han vulnerado derechos de líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos, de las poblaciones en condiciones de marginalidad, y, en general, de la población civil que ha sido perseguida. Los ataques a líderes sociales y defensoras y defensores de derechos humanos consisten principalmente en detenciones arbitrarias por parte de la Fuerza Pública; apertura de investigaciones penales sin pruebas que las fundamenten y arbitrarios allanamientos a domicilios y a sedes de organizaciones no gubernamentales y sociales”, como ha ocurrido en la ciudad de Medellín, en Bucaramanga y en otros lugares del país, y con el allanamiento de la organización “Terres des Hommes” Italia, el 11 de diciembre de 2002, realizado con el objeto de buscar armas en la sede del “Centro de Atención Psicosocial de niños y niñas afectados por el conflicto”, así como con el

allanamiento a la sede de la “Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz”, el 25 de octubre de 2002, en Bogotá.

Asevera que la población marginal ha sido objeto de maltrato en actividades desplegadas por la Fuerza Pública, como ocurrió en la denominada “Operación Orión” llevada a cabo en la ciudad de Medellín en el mes de octubre del año 2002, así como el 24 de septiembre de 2002 en la “Operación Jubilo”, en la que fueron “asesinados en Cantagallo Bolívar un ciudadano y su hijastro de nueve años de edad”, y se detuvo, sin orden judicial a algunos líderes campesinos.

De la misma manera, el 12 de noviembre de 2002, en Saravena Arauca, en la “Operación Heroica” fueron encerradas en las instalaciones del Coliseo Municipal por lo menos 500 personas, a las que se hizo “víctimas de violencia verbal, censadas y posteriormente marcadas en las piernas y los brazos con sellos de tinta indeleble” (El Tiempo, 1 de diciembre de 2002, páginas 1 a 20).

En relación con los requisitos de forma del Decreto Legislativo 245 de 2003, tras recordar el texto de los artículo 213 de la Constitución y 40 de la Ley 137 de 1994, según el cual para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior deberá solicitarse por el Presidente de la República al Senado concepto que ha de ser favorable y con “una antelación no menor de quince días al vencimiento de la primera prórroga, expresa que tal solicitud no puede realizarse sino “al cabo de 180 días” de la declaración del Estado de Conmoción según el texto expreso del citado artículo 40 de la Ley 137 de 1994. Agrega que el término de quince días señalado por la citada ley para que el Congreso pueda decidir si se extiende o no el Estado de Conmoción Interior por un lapso adicional, “es un tiempo razonable” para el fin que se persigue con la norma.

Sin embargo, ello no significa que el Gobierno tenga “carta blanca para que la solicitud se haga, como sucedió en este caso, con casi tres meses de antelación y sin que hubiera transcurrido ni siquiera la mitad del término de la primera prórroga”.

Por otra parte, el interviniente manifiesta que la prórroga del Estado de Conmoción Interior sólo puede realizarse, conforme al artículo 213 de la Carta y al artículo 40 de la Ley 137 de 1994, si “persistieren las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior”, lo cual no podía ser apreciado por el Gobierno el 16 de diciembre de

2002 pues en esa fecha no era posible saber que tales circunstancias “iban a persistir el 7 de febrero de 2003, fecha en que la primera prórroga se cumplía” o “el 6 de febrero, según dice el Gobierno en el escrito de sustentación de la prórroga remitido a la Corte Constitucional”.

De lo anteriormente expuesto concluye el interviniente con la solicitud a la Corte de que declare, por razones de forma y de fondo la inexecutable del Decreto Legislativo 245 de 2003.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, conforme a lo dispuesto por los artículos 242, numeral 2, 278, numeral 5 y 241, numeral 7 de la Constitución Política y en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, rindió el concepto distinguido con el número 3183, sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003.

Inicia el Procurador recordando que el Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002, mediante el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, que la Corte Constitucional encontró ajustado a la Carta Política en sentencia C-802 del mismo año, fue prorrogado por 90 días mediante Decreto 2555 de 8 de noviembre del año anterior, declarado executable en la sentencia C-063 de 2003.

Desde el punto de vista formal, a juicio del Procurador, no existe ningún vicio de constitucionalidad en el decreto que se revisa. Afirma que merece especial consideración analizar si el concepto previo y favorable emitido por el Senado de la República en relación con la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior se ajusta a los artículo 213 de la Carta y 40 de la Ley 137 de 1994, pues fue objeto de crítica en el Senado y de una constancia específica suscrita por algunos de los integrantes de esa Corporación quienes consideran que resulta contrario a la Constitución que el Presidente de la República pidiera el concepto aludido y el Senado lo otorgara con una antelación de tal magnitud que resulta desproporcionada, pues la verificación de las circunstancias que justifican esa medida no podía adelantarse sobre “hipótesis inciertas” respecto de lo que podría ocurrir en materia de orden público en el futuro.

Sobre el particular expresa que el concepto previo del Senado, en este caso, forma parte del control político que la Corporación debe cumplir sobre los estados de excepción y asevera

que como dicho control es de carácter permanente sobre los actos del Ejecutivo, cuando el Senado emite concepto para prorrogar por segunda vez el Estado de Conmoción Interior, “lo que hace es recoger la experiencia que debe haber acumulado el Congreso” y, entonces, el análisis de las circunstancias le permite apreciar “la necesidad y pertinencia de la prórroga solicitada para impedir la extensión de los efectos a conjurar”.

Por lo mismo, en su opinión, lo que se requiere es que la solicitud se presente por el Presidente de la República “con una antelación no menor a quince días” y, que “la cámara alta se pronuncie al respecto antes del vencimiento de la primera prórroga”, requisitos ambos que se encuentran cumplidos en este caso.

Afirma luego, que en la constancia del voto negativo a la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior, se adujo que el Gobierno Nacional no había cumplido con el envío de los informes periódicos sobre la evolución de la situación de orden público durante el estado de excepción que ordena rendir al Congreso el artículo 39 de la Ley 137 de 1994, razón esta por la cual en el concepto que ahora se rinde a la Corte, la Procuraduría “respetuosamente exhorta tanto al Gobierno Nacional como al Congreso de la República para que en aras de efectuar un control político más eficiente y eficaz en relación con los Estados de Conmoción Interior, el primero envíe los informes de ley con la periodicidad establecida, y el segundo ejerza un seguimiento más constante de fondo y forma, efectuando las recomendaciones a que haya lugar, y especialmente, que el Senado de la República imparta, cuando a ello haya lugar su concepto favorable lo más prudentemente cercano a la fecha de finalización de la primera prórroga del Estado de Conmoción”.

En cuanto al examen del contenido material del decreto objeto de control por la Corte, encuentra el Procurador que tampoco se quebranta la Constitución Política. Al efecto, analiza la motivación de dicho decreto y expresa que ella “contempla brevemente, por remisión, las causas por las cuales se declaró el estado de excepción”; y, señala “una serie de circunstancias fácticas, que para la mayoría de los colombianos constituyen hechos notorios, que demuestran la persistencia de las causas de perturbación del orden público que hacen necesaria la nueva y última prórroga”.

Así mismo, asevera que siendo la conmoción interior una medida extrema autorizada por la Constitución para controlar y restablecer el orden público cuando fuere turbado, sólo puede

acudirse a él cuando “las herramientas jurídicas ordinarias policivas no permiten conjurar la grave alteración del orden público que amenaza con disolver el acuerdo que posibilita la convivencia”, lo cual fue apreciado por el Presidente de la República en la solicitud del concepto previo al Senado con una enumeración de sucesos que le permitieron afirmar que subsisten las causas por las cuales se declaró inicialmente el Estado de Conmoción Interior, apartes de los cuales transcribe. Con fundamento en ello concluye que “hasta el 5 de febrero, día en que se expidió el Decreto 245, era “evidente” la “conexidad del accionar tan feroz y despiadado por parte de los grupos al margen de la ley” que ello explica la prórroga del estado de excepción, como quedó demostrado luego con “los atentados de las FARC de los días 7 de febrero contra el Club El Nogal, y del 14 del mismo mes en la ciudad de Neiva, los cuales ocurrieron apenas comenzó a regir la segunda prórroga”, lo cual demuestra que el juicio de necesidad de la misma y de la insuficiencia de los medios de policía ordinarios para conjurarla no fue arbitrario.

En lo que denomina “Consideraciones finales”, el Procurador reitera su exhortación al Gobierno Nacional y al Senado de la República, para que “el primero envíe los informes de ley sobre conmoción interior con la periodicidad establecida y el segundo ejerza un control más constante y profiera su concepto favorable de segunda prórroga lo más prudentemente cercano a la fecha de finalización de la primera prórroga”.

Además, insiste en que los gastos que se realicen con cargo al Presupuesto General de la Nación y provenientes del impuesto para preservar la seguridad democrática, “estén directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, ordenando la Honorable Corte darle estricto cumplimiento a las recomendaciones consignadas en el informe que el señor Contralor General de la República presentó a la Corporación con fecha 19 de febrero de 2003”.

De otro lado, manifiesta que la anunciada inversión social en las zonas de rehabilitación y consolidación en los departamentos de Bolívar, Sucre y Arauca “se ejecute y de ser posible, se concluya durante la vigencia del Estado de Conmoción”, ahora prorrogado mediante el decreto que se revisa, en cumplimiento a la sentencia C-122 de 2003 que declaró exequible el artículo 6 del Decreto Legislativo 2929 de 2002, con lo cual se acogerá “uno de los clamores más sentidos por los habitantes de tales zonas”, en cuanto ellos se quejan del “abandono inveterado del Estado en este aspecto”, situación esta que ha servido como

“caldo de cultivo para la presencia y fomento de los grupos al margen de la ley responsables de la actual situación de orden público”.

Solicita, por todo lo anterior que se declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, con las “recomendaciones formuladas”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

Conforme a lo dispuesto por los artículos 241, numeral 7 y 214, numeral 6, de la Constitución Política, es competente la Corte Constitucional para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003 “Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”, expedido por el Presidente de la República en ejercicio que le confiere el artículo 213 de la Carta y en virtud de haber sido declarada la conmoción interior en todo el territorio nacional mediante Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002.

2. El Estado de Conmoción Interior es excepcional y limitado.

2.1. Dentro del marco jurídico previsto por la Constitución Política, las actividades desarrolladas por los asociados han de realizarse de manera ordinaria sin necesidad de acudir a los estados de excepción. No obstante, ante ciertas circunstancias determinadas de manera específica por la Carta Política, con el cumplimiento estricto de los requisitos señalados en ella puede el Presidente de la República declarar uno de los estados de excepción previstos por la Constitución, a saber: el estado de guerra exterior, el Estado de Conmoción Interior o el estado de emergencia económica, social o ecológica, conforme a lo dispuesto por los artículos 212, 213, 214 y 215 del Estatuto Superior.

2.2. En ese orden de ideas, el artículo 213 de la Carta autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera grave e inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, para declarar el Estado de Conmoción Interior, en todo el territorio nacional o en parte de éste, declaración que no podrá ser

superior a noventa días.

Con todo, la misma norma constitucional, autoriza al Presidente de la República para prorrogar dicho estado en dos oportunidades adicionales: la primera, hasta por el término de noventa días; y, la segunda, hasta por otro período igual, pero en este caso previo concepto favorable del Senado de la República para el efecto.

2.3. Como se ha dicho en varias oportunidades por la jurisprudencia constante de esta Corporación, el Estado de Conmoción Interior no escapa a la regulación constitucional, es una respuesta jurídica a una situación excepcional y se encuentra sometido, además de la Constitución, a las leyes no suspendidas expresamente por incompatibilidad con aquel, a las reglas de los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos u Derecho Internacional Humanitario que obligan a Colombia y a Ley Estatutaria que rige los estados de excepción, pues así lo establece el artículo 214, numeral 2 de la Carta Política.

2.4. No es entonces el Estado de Conmoción Interior una autorización ilimitada al Presidente de la República para restablecer el orden público y conjurar las causas que dieron origen a su declaración como a bien lo tenga, pues ello llevaría a entronizar la arbitrariedad con grave riesgo para las libertades y los derechos fundamentales de los asociados, lo que resultaría contrario a la concepción democrática del estado de derecho. Es, por el contrario, de carácter excepcional, reglado y sometido a un régimen jurídico específico que impone el control por las otras dos ramas del poder. Así, será entonces procedente un control de carácter político acentuado por el Congreso de la República como representante democrático de la ciudadanía y, además, un control de carácter jurídico por la Corte Constitucional.

2.5. Tiene entonces el Estado de Conmoción Interior límites de carácter material y requisitos de orden formal que cumplir para que no resulte contrario a la Constitución.

Conforme a los primeros, ha de ajustarse a los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de la incompatibilidad, justificación de la limitación e intangibilidad de algunos derechos fundamentales, según lo establecido en los artículos 213 y 214 de la Constitución, así como por los artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 137 de 1994, sin que le sea permitido suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales, ni la interrupción del funcionamiento normal de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, ni suprimir ni modificar los organismos o las funciones básicas

de acusación y juzgamiento, pues ello le está expresamente prohibido por el artículo 15 de la ley en mención, todo en armonía con el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

En relación con los segundos, esto es, con los requisitos de orden formal, la declaración del Estado de Conmoción Interior ha de realizarse mediante un decreto expedido por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, con motivación expresa, determinación del ámbito territorial donde ha de regir, pues podría abarcar todo el territorio nacional o circunscribirse a una parte del mismo, y precisión sobre el término de su duración que, en todo caso, no podrá ser superior a noventa días.

2.6. Sobre el ámbito temporal y material del Estado de Conmoción Interior, la Constitución vigente, a diferencia de la anterior, estableció límites precisos que el Presidente de la República no puede desbordar. Precisamente, fue preocupación del Constituyente de 1991 extinguir el antiguo estado de sitio de carácter permanente, al que desafortunadamente se había reducido casi por completo la Constitución de 1886.

Siendo ello así, el artículo 213 de la Carta Política, traza un primer límite temporal a la declaración del Estado de Conmoción Interior, pues éste inicialmente no puede exceder de noventa días. Pero, como quiera que dentro de ese término puede no alcanzarse el propósito de restablecer el orden público o remover las causas que dieron origen a esa declaración, autoriza al Presidente de la República para que, con la firma de todos sus ministros, prorrogue su vigencia hasta por noventa días más y, después de tal prórroga permite una segunda, por otro período igual con concepto previo y favorable del Senado de la República, todo conforme, además, a lo prescrito por los artículos 35, 39 y 40 de la Ley 137 de 1994.

3. El decreto que prorroga el Estado de Conmoción Interior. Sus efectos. Requisitos para su expedición.

3.2. Si el estado de excepción aludido se prorroga mediante decreto expedido por el Presidente de la República y sus ministros, la consecuencia inmediata de su expedición, es doble. De un lado, los decretos legislativos expedidos anteriormente y hasta entonces vigentes, prolongan su vigencia por el mismo tiempo; y, de otro lado, el Presidente de la República queda facultado para dictar nuevos decretos legislativos durante la prórroga del

estado de excepción inicialmente decretado.

3.3. Dados los efectos que está llamado a producir el decreto mediante el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior, tanto la Constitución como la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, han establecido requisitos específicos y de observación estricta para su expedición.

3.3.1. Es claro que conforme al artículo 213 de la Carta no podría prorrogarse dicho estado si no continuara la grave perturbación del orden público que por atentar de manera inminente contra la seguridad del Estado, la convivencia ciudadana o la estabilidad institucional, imposible de superar con las atribuciones de policía ordinarias, dio origen a la declaración inicial del Estado de Conmoción Interior. De no ser así, no se trataría de una prórroga, es decir, de la continuación de ese estado excepcional, sino de la declaración de uno nuevo bajo nuevas circunstancias y por causas diferentes, pues prorrogar es prolongar algo en el tiempo.

3.3.2. Dado que en una democracia es de su esencia el mutuo control de las ramas del poder público como una garantía indispensable para evitar la concentración del poder en una de ellas, y para proteger de esa manera los derechos fundamentales de los asociados, la Constitución Colombiana de 1991, partiendo del supuesto necesario de la transitoriedad de los estados de excepción, optó por limitar la posibilidad de que la conmoción interior pueda prorrogarse en el tiempo ilimitadamente a voluntad del Ejecutivo.

En un Estado democrático se hace indispensable como garantía de la libertad y de los derechos fundamentales de los asociados, que se ejerzan por distintos órganos y de manera separada las funciones de legislar, administrar y juzgar. Su concentración en una sola de las ramas del poder conduce, necesariamente, a un Estado autoritario, al despotismo o a la tiranía. De la misma manera, el Estado democrático supone la adopción de recíprocos controles entre las ramas del poder, para que no impere la voluntad aislada de una de ellas. Es, pues, esencial que quien ejerza el poder, a su vez sepa que es objeto de control en su ejercicio. Es esa la razón por la cual al Ejecutivo lo vigila y controla desde el punto de vista político, el Congreso de la República que, además de la función de legislar ejerce como representante de la voluntad popular esa trascendental función democrática. Así mismo, la rama judicial, a su turno, no escapa a los controles establecidos en la Constitución Política.

En síntesis, en una democracia, ninguna de las ramas del poder público puede sustraerse a la sujeción que le debe a la Constitución Política y a la ley. De lo contrario, desaparecería el Estado de Derecho.

La Corte Constitucional, a quien se confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, es el órgano a quien le corresponde hacer efectiva la garantía del ejercicio de los controles recíprocos entre las ramas del poder público, dentro del ámbito de las funciones que a cada una de ellas asigna la Carta Política para el funcionamiento pleno de las instituciones democráticas y el respeto a los derechos fundamentales de los asociados.

Por ello, de manera expresa en el artículo 213 de la Carta Política, se dispuso que para prorrogar por segunda vez el Estado de Conmoción Interior, se acentúan los controles por las otras dos ramas del poder público. Así, antes de dictar el decreto para el efecto, ha de obtenerse concepto previo y favorable del Senado de la República, a solicitud del Presidente de la República; y, luego, ese decreto se somete al control de constitucionalidad por la Corte Constitucional.

No son, ni el acto del Senado de la República al emitir el concepto aludido, ni el de la Corte Constitucional al proferir la sentencia sobre la exequibilidad o inexecutable del decreto que prorroga por segunda vez el Estado de Conmoción Interior, requisitos secundarios, simplemente formales, de carácter adjetivo, o de naturaleza superflua, sino todo lo contrario. Mediante ellos, la Constitución, para preservar el carácter democrático del Estado de Derecho y por las consecuencias que respecto de las libertades públicas conlleva la prórroga del Estado de Conmoción Interior, estableció esos dos requisitos que resultan así de orden material, sustancial, con una finalidad claramente opuesta a la posibilidad de la concentración del poder en el Ejecutivo. Es decir, son esos dos actos, el uno anterior y el otro posterior a la expedición del decreto que prorroga la conmoción interior, controles rigurosos de orden democrático que no pueden alterarse, ni siquiera con la omisión o aquiescencia de los encargados de ejercerlos, pues ello pondría en peligro las libertades públicas y sería violatorio de la Carta Política, pues de esa manera desaparecerían los controles previstos por ella.

3.3.3. El acto del Senado de la República, para que sea posible prorrogar la conmoción interior, como ya se dijo, es un concepto, que además ha de ser previo y favorable. Ello

significa, que dicha Corporación ha de emitir una opinión, un juicio sobre algo. En este caso, esa opinión o ese juicio debe recaer, necesariamente sobre un objeto preciso, determinado en la Constitución Política y por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Es decir, sobre la persistencia o no de las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior que ya ha sido prorrogado en una ocasión. No es entonces, un acto carente de contenido material, sino de carácter concreto, particular, específico; un juicio, una opinión, pero desde luego fundada, razonada, es decir, con una motivación que ha de hacer la Corporación a la cual le asigna la Constitución Política esa trascendental y delicada función, como quiera que se trata de un acto de derecho público, que ha de estar precedido del debate en el cual se expongan distintos criterios antes del pronunciamiento de la Corporación en uno u otro sentido, pero en todo caso expresando los fundamentos de la decisión.

Además de su existencia, por ministerio de la Constitución se requiere que el concepto sea previo y, además favorable. No basta, entonces, con que el concepto exista y, ni siquiera es suficiente que sea anterior a la expedición del decreto que prorroga el Estado de Conmoción Interior. Se necesita, adicionalmente, que sea favorable el concepto pues, de no serlo, el Presidente de la República no puede prorrogar la conmoción interior por segunda vez. Y, como se trata de un concepto, aun siendo favorable, después de obtenerlo el Presidente de la República no está obligado a dictar el decreto respectivo, ya que como responsable del mantenimiento y restablecimiento del orden público en caso de encontrarse perturbado, puede considerar que las circunstancias imponen abstenerse de dictar ese decreto. Lo que le está vedado al Presidente de la República, es prorrogar por segunda vez el Estado de Conmoción Interior sin que el concepto del Senado exista y sea favorable.

3.3.4. Cuando se trata de la segunda prórroga del estado de excepción a que se ha hecho referencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 213 de la Constitución, 35 y 40 de la Ley 137 de 1994, se requiere concepto previo y favorable del Senado de la República, además del informe que ordena rendir el artículo 39 de la citada ley al Congreso. Tal prórroga exigirá acreditar que “al cabo de 180 días” de declarada inicialmente la Conmoción Interior, “persistieren las circunstancias que dieron lugar” a la declaratoria del mismo, caso este en el cual “el Presidente deberá solicitar al Senado” que rinda su concepto, solicitud que deberá formularse “con una antelación no menor de 15 días al vencimiento de la primera prórroga” y respecto de la cual el pronunciamiento a que haya lugar deberá realizarse “antes del

vencimiento de dicho término”.

Además, por expreso mandato del artículo 39 de la Ley 137 de 1994, el Gobierno, independientemente de los informes que cada treinta días ha de rendir al Congreso sobre la “evolución de los acontecimientos”, “también deberá presentar un informe cuando sea necesario prorrogar el Estado de Conmoción Interior”, informe este sobre el cual cada una de las Cámaras deberá pronunciarse en un “plazo máximo de 15 días”.

Como se advierte sin dificultad alguna, conforme a las normas precedentemente citadas, el concepto que la Constitución ordena emitir al Senado previamente al decreto que prorroga el estado de conmoción por segunda vez, exige que esa Corporación tenga a su disposición un informe específico que ha de ser objeto de su análisis, además de los que con periodicidad de treinta días han de rendirse al Congreso de la República sobre la “evolución de los acontecimientos” durante la vigencia del Estado de Conmoción Interior. Esa nueva exigencia no es en manera alguna desprovista de razón jurídica. Ella se explica en la necesidad de que el concepto del Senado sea debidamente razonado, fundado, motivado.

De la misma manera ha de observarse que para proteger la autonomía del Senado de la República al emitir el concepto, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción en su artículo 40, establece que la solicitud formulada por el Presidente de la República deberá presentarse a aquel “con una antelación no menor de 15 días al vencimiento de la primera prórroga”, lo que pone de manifiesto la preocupación del legislador estatutario en orden a evitar que el concepto sea rendido de manera precipitada o sin la suficiente deliberación, pues lo que se quiere es todo lo contrario.

3.3.5. En ese orden de ideas, es claro entonces que la Constitución de 1991 y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción que la desarrolla, acentúa el control político a que ha de someterse el Presidente de la República en el Estado de Conmoción Interior, a tal punto que no sólo le exige informes periódicos mensuales sobre la evolución de los acontecimientos, sino, además, un informe específico cuando de la segunda prórroga de dicho estado se trate, para que el pronunciamiento del Senado de la República se realice entonces con pleno conocimiento de causa y previa evaluación de la situación particular y concreta que exista en ese momento. Es un acto de una de las Cámaras Legislativas que tiene un contenido político pero que, sin embargo, se encuentra previsto en la Constitución y

en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, lo que significa que se encuentra regulado por el Derecho, como quiera que, sin él, no podría dictarse por el Presidente de la República el decreto respectivo.

4. El Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003 es contrario a la Constitución Política.

4.1. Examinado el decreto legislativo aludido, se observa por la Corte que aun cuando fue expedido por el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros y antes del vencimiento de la primera prórroga del estado de conmoción interior, es inconstitucional.

4.2. De entrada, se encuentra por la Corte que no obstante haber sido pedido por esta Corporación al Senado de la República el envío de la solicitud elevada por el señor Presidente de la República para que emitiera concepto sobre la prórroga del Estado de Conmoción Interior inicialmente declarado por el término de 90 días mediante Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002, y luego prorrogado mediante Decreto 2555 de 8 de noviembre del mismo año, ni en la comunicación del 24 de febrero de 2003, ni en la de 4 de marzo del año en curso, suscritas por el Secretario General del Senado de la República, ni en los documentos anexados a ellas, fue remitida la información solicitada por la Corte.

Ello habría sido suficiente para dar por no probado el cumplimiento de ese requisito. Sin embargo, ha de advertirse por la Corte que el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, acompañó a su intervención fotocopia de la solicitud formulada por el Presidente de la República al Senado, en la cual aparece un sello de correspondencia, según el cual ese documento fue recibido el 16 de diciembre de 2002, a las 4.30 de la tarde. En la solicitud aludida, el Presidente de la República rinde un informe que a su juicio justifica la emisión del concepto favorable impetrado al Senado.

4.3. De tal solicitud se ocupó el Senado en sesión extraordinaria celebrada el 20 de diciembre del año 2002, previa convocatoria que entre otros asuntos incluyó este según el Decreto 3075 de 16 de diciembre de 2002, sesión en la cual aprobó una proposición aprobatoria de la solicitud de prórroga del Estado de Conmoción Interior por segunda vez, presentada por el Presidente de la República.

4.4. Como ya se recordó por la Corte el Estado de Conmoción Interior no tiene vocación de permanencia, necesariamente ha de ser temporal dado que se trata de una institución de

excepción, y por ello, una vez decretado y prorrogado que lo haya sido por primera vez, para la segunda prórroga el artículo 40 de la Ley 137 de 1994, en armonía con el artículo 213 de la Constitución, le exige para el efecto al Presidente de la República el cumplimiento estricto de los requisitos allí señalados, a saber: a) que hayan transcurrido 180 días de la declaración inicial del Estado de Conmoción Interior, como queda claro en el texto mismo del artículo 40 de la Ley 137 de 1994 citado (90 días de la declaración inicial y 90 de la primera prórroga); b) que al cabo de ellos persistan las circunstancias que dieron lugar a su declaración inicial; c) que se haya solicitado concepto al Senado de la República con una antelación no menor de 15 días al vencimiento de la primera prórroga; d) que ese concepto se pronuncie por el Senado antes del vencimiento de dicho término; y, e) que el concepto sea favorable.

4.5. Como ya se dijo, para prorrogar por segunda vez el Estado de Conmoción Interior, es indispensable la existencia de concepto del Senado de la República sobre la persistencia de las circunstancias que dieron lugar a la declaración del estado de conmoción, el cual ha de ser previo y favorable.

Es claro para la Corte que su competencia no le permite ni examinar ni cuestionar el contenido del concepto que emita el Senado de la República, pues éste tiene autonomía en ejercicio de su función de control político para emitirlo en el sentido que lo estime conveniente y con las fundamentaciones que considere pertinentes. Pero es igualmente claro que la Corte Constitucional ha de verificar si el concepto aludido existe, o si, por el contrario, no existe. No es, entonces, un control de la Corte sobre el contenido material del concepto a cargo del Senado de la República sino sobre la preexistencia de éste a la expedición del decreto que prorroga por segunda vez el Estado de Conmoción Interior.

Conforme aparece en el expediente, el Presidente de la República elevó al Senado solicitud de concepto favorable para prorrogar por segunda vez el Estado de Conmoción Interior, mediante escrito radicado en esa Corporación el 16 de diciembre de 2002, a las 4.30 de la tarde. Así mismo, aparece demostrado en el expediente, que en la sesión extraordinaria del Senado de la República celebrada el 20 de diciembre de 2002 (según el acta No. 43, publicada en la Gaceta del Congreso el viernes 7 de febrero de 2003), se aprobó la solicitud presentada por el Presidente de la República. Así, luego de la intervención del Ministro del Interior y de Justicia, en la cual solicitó al Senado “el favor de su voto en esta proposición muy respetuosa y encarecida”, sin que mediara un informe previo único, o un informe de

mayoría y otro de minoría para sustentar la conclusión luego del debate, aparece que “La Presidencia somete a consideración de la plenaria la solicitud de prórroga de la Conmoción Interior presentada por el Presidente de la República doctor Alvaro Uribe Vélez y, cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación” (página 61, Gaceta del Congreso citada).

De esta suerte, queda entonces establecido que hubo una solicitud al Senado de la República y una aprobación de la misma por esa Corporación. Pero, así mismo también queda establecido que tal solicitud aprobada mediante proposición de la cual no aparece el número de votos favorable ni el desfavorable a ella, lejos está de ser un concepto. En efecto, si el concepto es un juicio, una opinión, sobre la persistencia o no en este caso de las circunstancias que dieron lugar a la declaración de conmoción interior, ello supone de suyo, una motivación, una fundamentación de la Corporación como tal, en la cual se expresen las razones por las cuales el concepto se emite mediante la votación respectiva. Desde luego, la manera como aparezca la motivación y la conclusión de la misma no están sometidas a reglamentaciones de carácter formal, para que el concepto se rinda adoptando las formas de una ley, de una resolución de carácter administrativo o de una sentencia judicial, en un documento determinado, en un pliego de papel. No. Eso no es lo que echa de menos en esta oportunidad la Corte Constitucional. Lo que aquí acontece es que desde el punto de vista del contenido material la aprobación de la proposición a que se ha hecho alusión carece por completo del mismo. Es decir, el juicio, la opinión del Senado de la República sobre la persistencia o no de las circunstancias que dieron origen a la declaración del Estado de Conmoción Interior, es inexistente. No puede la Corte, desde el punto de vista constitucional dejar pasar por alto esa omisión, pues ello significaría aceptar que el control exigido por la Carta Política para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior, pasaría a ser puramente formal o aparente, cuando la Constitución exige que sea real y material, independientemente de la forma como se exprese, máxime si se trata de un control destinado a prorrogar en el tiempo un estado de excepción que limita las libertades públicas.

Sobre el alcance jurídico del artículo 213 de la Carta Política para la prórroga del Estado de Conmoción Interior por segunda vez, fue desconocido en este caso un trascendental antecedente sobre el cual, ahora, ni siquiera se hizo alusión. Así, el 29 de abril de 1993 el Presidente de la República solicitó al Senado de la República concepto favorable para prorrogar el Estado de Conmoción Interior que había sido declarado mediante Decreto 1793

de 8 de noviembre de 1992 y prorrogado por primera vez mediante Decreto 261 de 5 de febrero de 1993. En esa oportunidad el Senado de la República integró una comisión con representación de todos los grupos políticos, la cual formuló una “recomendación de concepto previo y favorable” para esa solicitud, con un análisis prolijo de las circunstancias de orden público entonces existentes. De la misma manera, hubo informe de minoría, en el cual se recomendaba no acceder a la emisión de concepto favorable a tal solicitud y, luego del debate, se optó por acoger el primero de los informes citados con la fundamentación resultante del mismo. Por ello, se expidió el Decreto 829 de 6 de mayo de 1993, por el cual se prorrogó por segunda vez, y por noventa días el Estado de Conmoción Interior a que se ha hecho mención.

La Corte Constitucional en sentencia C-294 de 29 de julio de 1993, Magistrado Ponente, Eduardo Cifuentes Muñoz, por unanimidad lo declaró exequible, y en relación con el concepto previo del Senado de la República, entonces expresó: “El requisito de concepto previo del Senado de la República respecto del segundo y último período de prórroga del Estado de Conmoción Interior, fue instituido por el constituyente con el objeto de asegurar un control político efectivo a la utilización del estado excepcional, con lo cual se le imprime legitimidad democrática. En efecto, la necesidad de obtener dicho concepto compromete al Presidente a justificar ante el Senado las razones por las cuales han sido insuficientes la declaratoria inicial y la primera prórroga del Estado de Conmoción Interior”.

4.6. Pues bien, si el Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002 declaró el Estado de Conmoción Interior por el término de 90 días, es claro que éstos se cumplían el 11 de noviembre del mismo año. Prorrogado dicho estado mediante Decreto 2555 de 8 de noviembre de ese año, por el término de 90 días adicionales, aparece entonces que al momento de formular la solicitud al Senado para que este emitiera concepto sobre la segunda prórroga, esto es, el 16 de diciembre de 2002, sólo habían transcurrido 35 días de la primera prórroga, vale decir 125 días desde la declaración inicial.

Ello significa entonces, que la solicitud fue formulada y aprobada mediante proposición, cuando no había transcurrido ni siquiera la mitad del período de la primera prórroga, con lo cual se vulneró lo prescrito por los artículos 213 de la Carta Política y 40 de la Ley 137 de 1994, pues la exigencia que ésta última norma hace sobre la persistencia de las circunstancias que dieron lugar a la declaración del Estado de Conmoción Interior “al cabo de

180 días”, supone de suyo que la solicitud a que se alude y el concepto que ha de rendirse por el Senado de la República deben ser lo más próximos posibles a la expiración de la primera prórroga. De lo contrario, habría que aceptar que sobre circunstancias hipotéticas futuras se pudiera anticipar un concepto como si efectivamente estuvieran ocurriendo al momento de rendirlo, para que con ese fundamento el Presidente de la República prolongara en el tiempo atribuciones que son excepcionales.

Tal interpretación distorsiona por completo la Constitución y hace nugatorios los controles previstos en ella para evitar la prolongación indebida del Estado de Conmoción Interior. Resulta ciertamente contrario a la lógica que apenas al inicio de los primeros noventa días de prorrogado ese estado de excepción, pueda el Senado de la República emitir un concepto serio y fundado en la realidad sobre la persistencia de las circunstancias que dieron origen a su declaración inicial y a la primera prórroga, que justifiquen entonces por su proximidad a la expiración de ésta, una segunda prolongación del estado de excepción.

Admitir la validez de semejante interpretación, supondría entonces que el Senado de la República pudiera auscultar el futuro en materia tan delicada como cuáles serían las circunstancias que, por persistir, pudieran justificar para ese momento, que el Presidente de la República dictara un nuevo decreto para prorrogar el Estado de Conmoción por segunda vez. Sólo con una flexibilidad y largueza contraria a Derecho podría admitirse que de esa manera se burlen primero el control político y luego el control jurídico a que se encuentra sometido ese estado de excepción, si ello se aceptara por la Corte.

En apoyo de la opinión contraria podría aducirse que el artículo 40 de la Ley 137 de 1994, no establece un término preciso a partir del cual el Presidente de la República se encuentre compelido a formular la solicitud de concepto al Senado.

Sin embargo, esa interpretación resulta tan completamente carente de razón jurídica por lo ya expresado, como que al amparo de ella podría concluirse entonces que el concepto se podría solicitar desde cuando se prorroga por primera vez el Estado de Conmoción Interior, bajo el argumento según el cual pueda preverse que los primeros noventa días de prórroga del mismo serán insuficientes para el restablecimiento del orden público, lo que resulta absurdo. Más aún, el anuncio podría realizarse desde la declaración misma del Estado de Conmoción aseverando que se prevé que durante los primeros 90 días de la declaración

inicial no será posible restablecer el orden público; que tampoco podrá obtenerse esa finalidad si se prorroga por primera vez por otros noventa días y, de la misma manera, que al cabo de esos 180 días no será posible la recuperación del orden público perturbado, lo que resulta más absurdo todavía.

Por ello, entonces, fuerza es concluir que la única interpretación jurídico - constitucional que se acompasa con el espíritu democrático de la Carta Política, es que cada una de las prórrogas sucesivas del Estado de Conmoción Interior obedezca a un análisis próximo de las circunstancias concretas existentes en todo el territorio nacional o parte de él para establecer si en ese momento persisten o no las que sirvieron de soporte a la declaración inicial.

Ello es así, por cuanto la propia Constitución le permite al Presidente de la República, con sus ministros, apreciar si las circunstancias que se viven son de tal naturaleza que se hace indispensable la primera prórroga del Estado de Conmoción. Pero luego, dadas las implicaciones de orden político y por cuanto se encuentran de por medio limitaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos en una situación que debe ser anormal y extraordinaria, exige entonces la Carta que la apreciación de tales circunstancias ya no sea la que autónomamente haga el Presidente de la República con sus ministros, sino que ha de sujetarse a la evaluación concreta de la situación en ese momento por parte del Senado de la República como representante del pueblo. Es decir, se acentúa el control político y, por ello, resulta entonces contrario a la Constitución que esa apreciación no se haga al final de la primera prórroga sino al comienzo de ella. Del mismo modo, no puede ser indiferente para el control jurídico por la Corte, cuándo se emite el concepto por el Senado de la República, como quiera que con la emisión de éste se estableció un requisito sine qua non para la validez del decreto que prorroga por segunda vez el Estado de Excepción.

4.7. Tampoco es de recibo el argumento según el cual la solicitud se presentó por el Presidente de la República el 16 de diciembre de 2002 y se analizó por el Senado en la sesión extraordinaria del 20 del mismo mes, por cuanto ni en el mes de enero ni en el mes de febrero de 2003 debía reunirse el Congreso. Ese sería un argumento de conveniencia, pero no de constitucionalidad. Además, ello resulta inaceptable porque el Presidente de la República, así como convocó a sesiones extraordinarias al Congreso una vez finalizado el período legislativo y hasta el 23 de diciembre de 2002 inclusive, podría también haberlo

convocado para el cumplimiento oportuno de una función constitucional de tanta trascendencia como la emisión de un concepto para la prórroga por segunda vez de un Estado de Conmoción Interior, cuando estuviera próxima a expirar la primera prórroga y dándole al Senado, como mínimo, 15 días para deliberar sobre ella. El Senado de la República, no podría haberse negado a deliberar para el efecto y, es más, como el país conoce, el Congreso fue convocado a sesiones extraordinarias a partir del 5 de febrero del año en curso, para el estudio de otros asuntos, circunstancia ésta que demuestra que no era imposible haberlo convocado para cumplir con la función constitucional a que se ha hecho mención y sin la cual no sería posible dictar el decreto que prorrogara el Estado de Conmoción Interior por segunda vez.

4.8. Viene de lo dicho, que el Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, resulta inconstitucional por no haberse cumplido para su expedición, con lo dispuesto por los artículos 213 de la Constitución Política y 40 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el Decreto Legislativo N° 245 de 5 de febrero de 2003 “Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”.

Esta sentencia surte efectos a partir del día siguiente de su expedición.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-327/03

DECRETO DE PRORROGA DE CONMOCION INTERIOR-No puede aducir causas distintas a las que llevaron a la declaratoria (Aclaración de voto)

DECRETO DE PRORROGA DE CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-Situación fáctica que dio origen a la declaratoria continúa siendo grave y afecta el orden público (Aclaración de voto)

DECRETO DE PRORROGA DE CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-Se exige concepto previo y favorable del Senado (Aclaración de voto)

DECRETO DE PRORROGA DE CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-Sólo podrá expedirse si subsisten las causas que dieron origen a la declaratoria (Aclaración de voto)

DECRETO DE PRORROGA DE CONMOCION INTERIOR POR SEGUNDA VEZ-Presupuestos materiales no se encuentran cumplidos a cabalidad (Aclaración de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, los suscritos magistrados aclaramos nuestro voto en relación con la Sentencia C-327 de 29 de abril de

2003, mediante la cual se declaró la inexecutable del Decreto Legislativo No. 245 de 5 de febrero de 2003 “por el cual se proroga el Estado de Conmoción Interior”, por cuanto a nuestro juicio, adicionalmente a las razones por las cuales se declaró la inexecutable del Decreto aludido, deberían haberse incluido en la sentencia como parte de la motivación para llegar a esa conclusión, las que a continuación se exponen:

1. La prórroga del Estado de Conmoción Interior solamente puede decretarse por el Presidente de la República por segunda vez cuando “persistieren las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior”, si además, el decreto respectivo se expide al cabo de 180 días de la declaración del mismo y previo concepto favorable del Senado de la República (art. 213 de la C.P. y 40 de la Ley 137 de 1994).

3. En este orden de ideas, y siguiendo al punto los parámetros que utilizó la Corte en la Sentencia C-802 de 2002, para el examen de los presupuestos materiales del Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002, mediante el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior, se observa que:

3.1. La Corporación encontró como soporte fáctico de la declaración del Estado de Conmoción Interior “los ataques contra ciudadanos indefensos, las violaciones de sus derechos humanos, la violación a las reglas del Derecho Internacional Humanitario y la comisión de delitos de lesa humanidad”; los actos de terrorismo y ataques de esa índole a la infraestructura de servicios esenciales y, finalmente, “los actos de coacción a mandatarios locales y seccionales y a sus familias como legítimos representantes de la democracia regional y también administradores de justicia”.

3.2. Sobre el particular, como aparece en el expediente, y en la Sentencia C-327 de 29 de abril de 2003 a la que se refiere esta aclaración de voto, coinciden las intervenciones de los altos funcionarios oficiales en este proceso, en la afirmación según la cual las medidas dictadas en desarrollo de la declaración de Conmoción Interior, han servido para disminuir en conjunto la intensidad de tales hechos, si bien con posterioridad al 5 de febrero de 2003, fecha de expedición del decreto e inmediatamente antes se produjeron nuevos hechos violentos. Es decir, la situación fáctica por este aspecto continúa siendo grave y en esa medida afecta el orden público.

3.3. En cuanto al presupuesto valorativo de la situación de orden público para la declaración

del Estado de Conmoción Interior, afirmó la Corte en la Sentencia C-327 de 29 de abril de 2003, que este corresponde realizarlo al Presidente de la República, quien esta ponderación no puede incurrir en una apreciación arbitraria o en un error manifiesto sobre la gravedad de la alteración del orden público y si, en tal caso ella atenta de manera grave e inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, juicio éste que no puede en ningún caso ser arbitrario o manifiestamente erróneo.

En relación con este elemento, cuando se trata de la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior, conforme a lo dispuesto por los artículos 213 de la Constitución y 40 de la Ley 137 de 1994, el Presidente de la República carece ya de la autonomía para la apreciación que se le otorga por la Carta para la declaración de ese estado de excepción, pues, como ya se expresó en esta sentencia y ahora se reitera, la exigencia de un concepto previo y favorable por parte del Senado de la República implica una limitación a la atribución presidencial al punto que, si tal concepto positivo no se obtiene, el Presidente de la República ha de abstenerse de dictar el decreto respectivo, o de lo contrario violaría la Constitución.

De manera pues que sólo puede prorrogarse por segunda vez el Estado de Conmoción Interior si persisten las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, lo cual significa que si la legislación ha variado de tal manera que transcurridos ya 180 días de la declaración inicial de ese estado de excepción, el Presidente de la República cuenta con nuevos instrumentos de orden jurídico para conjurar las causas de la perturbación del orden público, eso significa, como resulta obvio, que las circunstancias ya no son las mismas y, en virtud de ello, no sería acorde con la Constitución Política prorrogar el Estado de Conmoción Interior por segunda vez, pues ello violaría el artículo 213 de la Carta, así como la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción en sus artículos 9, 10, 11 y 40. En efecto, un Decreto Legislativo así expedido no sería una medida encaminada directamente y específicamente a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, ni tampoco se ajusta al principio de necesidad pues no sería expedido para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior.

3.4. En relación con la insuficiencia de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía para superar la grave perturbación del orden público que afecta la estabilidad institucional, la convivencia ciudadana o la seguridad del Estado, se afirmó por la Corte en la

Sentencia C-802 de 2002, que su ponderación corresponde al Presidente de la República, quien no puede incurrir en arbitrariedad ni en error manifiesto sobre el particular, y, de manera concreta se expresó en dicha sentencia que, para este Estado de Conmoción Interior se definieron por el propio Gobierno en el Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002 unas “áreas temáticas alrededor de las cuales ejercerá las facultades excepcionales que le confiere el Estado de Conmoción Interior con miras a la superación de la crisis”, es decir, que allí se hizo una “relación genérica de las medidas requeridas”, la que “constituye una delimitación del ámbito que será objeto de regulación legislativa excepcional durante la vigencia de la conmoción interior”.

La limitación temática mencionada, conforme a la Sentencia citada quedó delimitada por “las medidas que se anuncian” las cuales son:

- “- Imposición y recaudo de nuevas contribuciones fiscales (considerando 12).
- Modificación y adición de la ley de apropiaciones (considerando 13).
- Mejorar y aumentar la capacidad técnica y de equipamiento de la Fuerza Pública y ampliación del pie de fuerza (considerandos 8, 14, 16 y 18).
- Adopción de mecanismos de derecho penal y procesal penal y de fortalecimiento de la rama judicial (considerandos, 18, 19, 20, 21 22 y 23).
- Promoción de la colaboración de los operadores de sistemas de comunicación (considerando 15).
- Adopción de un plan de desmovilización de grupos terroristas (considerando 17).
- Reforzar los programas de lucha contra el secuestro y la extorsión, restringir el acceso de las organizaciones delincuenciales y a los activos y recursos financieros originados en cualquier actividad ilícita y acelerar los procesos de extinción de dominio (considerando 23).
- Restricción de la libre circulación de personas y vehículos por determinados lugares y horas (considerando 24)”.
- Precisamente para el efecto indicado, mediante Decreto 1838 de 2002, el Gobierno

Nacional creó un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación para preservar la seguridad democrática, adicionado por el Decreto 1885 del mismo año y modificado luego por el Decreto 1838 de 2002. Es decir, en cuanto a la necesidad de “imposición y recaudo de nuevas contribuciones fiscales a las cuales se refiere el considerando 12 del Decreto 1837 de 2002, es una finalidad ya alcanzada. En efecto, la obligación tributaria ya surgió, ha sido recaudada en gran parte y ha sido incorporada al presupuesto, si bien para gastarla ha de sujetarse estrictamente al objeto mismo de su creación.

- En cuanto al mejoramiento, aumento de la capacidad técnica, nuevo equipamiento de la Fuerza Pública y ampliación del pie de fuerza a que se refieren los considerandos 8,14, 16 y 18 del Decreto 1837 de 2002, a ello se ha dado cabal cumplimiento con los nuevos y especiales recursos provenientes del impuesto para la denominada seguridad democrática, al cual ya se aludió. Es decir, que esta finalidad también ha sido cumplida, y, en lo que resulte necesario, habrá de cubrirse con los recursos ordinarios.

- En relación con la adopción de mecanismos nuevos de derecho penal y procesal penal y fortalecimiento de la rama judicial del Estado, ha de recordarse que el Congreso de la República aprobó una reforma constitucional a la Fiscalía General de la Nación con ese propósito, por una parte, y, además, en la Ley 788 de 2002, presentada por iniciativa del Ejecutivo, aprobó nuevos tipos penales para definir y reprimir los delitos de contrabando de gasolina, hidrocarburos y otros derivados del petróleo, con cuyos recursos según el Decreto 1837 de 2002, se financiaban grupos armados al margen de la ley. Por este aspecto, pues, ahora se tiene legislación permanente.

- En cuanto a la desmovilización de grupos terroristas y nuevos instrumentos para el control del orden público, la Ley 782 de 2002 prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997, que ya había sido prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999, y le introdujo modificaciones adicionales, especialmente mediante sus artículos 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 34, 35, todos los cuales se encuentran encaminados a facilitar la desmovilización de quienes integran los grupos armados al margen de la ley, se autoriza al Presidente de la República para conceder indultos, se facilita la realización de planes de reinserción a la vida social de quienes se desmovilicen de grupos armados al margen de la ley, se dictan normas tendientes a controlar las comunicaciones mediante equipos especializados, se facilita el asilo de quienes

requieran acudir a ese instrumento de Derecho Internacional en un momento determinado, imponiéndole al Gobierno de colaboración al respecto, se dictan normas para facilitar la atención médico hospitalaria de las víctimas del conflicto armado, aún de los combatientes sin distinción alguna, se facilita la participación política futura de quienes se acojan voluntariamente a procesos de paz dirigidos por el Gobierno, y, en general, se dota al Ejecutivo de instrumentos específicos para facilitarle el control del orden público de manera permanente, modificando al punto la legislación preexistente.

- De la misma manera, mediante la Ley 793 de 2002, se establecieron reglas nuevas que regulan desde el punto de vista sustancial y procesal la extinción de dominio de bienes ilícitamente adquiridos, con lo cual esta norma permanente modifica la legislación anterior que fue considerada insuficiente para reprimir las fuentes de financiación de los grupos armados al margen de la ley.

- Igualmente, con las normas existentes y la nueva política criminal, existen programas de lucha contra el secuestro y la extorsión, que en gran medida se cumplen a través de los instrumentos jurídicos a que se ha hecho alusión.

3.5. Así las cosas, necesariamente ha de aceptarse que ahora no existe la misma situación que al momento de expedirse el Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002, pues la insuficiencia de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía que entonces se adujo, ha quedado superada por la diligente actividad del Congreso de la República, que en el breve lapso de un semestre expidió las normas que propuso el Gobierno Nacional.

Corolario obligado de lo antes expuesto, es entonces que también por las razones expresadas en los numerales precedentes, los presupuestos materiales para prorrogar, por segunda vez el Estado de Conmoción Interior no se encuentran cumplidos a cabalidad y, en consecuencia, por ello también resulta contrario a la Constitución el Decreto Legislativo 245 de 5 de febrero de 2003, razón esta por la cual aclaramos nuestro voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

JAIME ARAUJO RENTERIA

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Salvamento de voto a la Sentencia C-327/03

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Senado si rindió concepto previo y favorable (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Sentencia subvalora hechos probados y evidentes (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de escrito no puede invocarse como prueba de la inexistencia del concepto del Senado (Salvamento de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE PRORROGA POR SEGUNDA VEZ DE CONMOCION INTERIOR-Ninguna norma exige que el concepto de Senado sea plasmado en un documento escrito y motivado (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Interpretación de la expresión “concepto” (Salvamento de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Interpretación de la expresión “concepto” desde una perspectiva sustancial, no formal (Salvamento de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE PRORROGA POR SEGUNDA VEZ DE CONMOCION INTERIOR-Control del Senado es político y no judicial (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional sobre el concepto del Senado (Salvamento de voto)

CONTROL POLITICO-Exigencia de informe del Senado y no de una Comisión (Salvamento de voto)

Referencia: expediente RE-130

Control de Constitucionalidad Decreto Legislativo N° 245 de 5 de febrero de 2003 “Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”

Magistrado ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Con el debido respeto por la sentencia proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional expresamos los motivos de nuestro desacuerdo, sin que con ello descalifiquemos la opción interpretativa que orientó a la mayoría de la Corte.

Sin embargo, ante todo, es necesario advertir que no disentimos de varios aspectos de la sentencia. Por eso, estimamos pertinente resaltar lo que efectivamente compartimos de ella, o sea, lo que nos une a la mayoría que adoptó la decisión de la Corte. En el plano de los principios, compartimos a) que es preciso defender, frente al Ejecutivo, la autonomía del Senado cuando éste emite concepto sobre la segunda prórroga del estado de conmoción interior; b) que los controles entre ramas del poder público deben ser tomados en serio máxime cuando constituyen una manifestación del principio de la separación de poderes y del sistema de frenos y contrapesos y han sido confiados a un órgano, como el Senado, popularmente elegido, representativo de diferentes fuerzas políticas y democráticamente deliberativo; c) que los procedimientos y las formas ocupan un lugar medular en el derecho en cuanto tienen una función de garantía, generalmente de los derechos y libertades frente a la autoridad y de las minorías frente a las mayorías. Por otra parte, entendemos que a) el estado de conmoción interior estaba a punto de vencer puesto que los 90 días de la segunda prórroga se cumplirían la semana siguiente al presente fallo; b) que las consecuencias prácticas de la inexecutable serían menores porque durante los cerca de 260 días que duró el estado de conmoción tanto el Ejecutivo como el Congreso adoptaron decisiones - presencia de la fuerza pública, nuevas leyes de orden público, penales y de extinción de dominio, recaudo de obligaciones tributarias ya causadas etc.- que reducen el impacto de la inconstitucionalidad de la segunda prórroga.

De tal manera que es más lo que une a la Corte en este caso, que lo que la divide. No obstante, el tema central de nuestro desacuerdo es suficientemente importante como para que salvemos nuestro voto. El desacuerdo surge principalmente respecto del camino argumentativo que tomó la sentencia para justificar la decisión y de los medios formalistas que establece para alcanzar los fines sustantivos por los cuales propende.

Quienes salvamos el voto pensamos que la mayoría cayó en el más exagerado de los

formalismos: (i) el que impone a partir de una categoría abstracta (la noción “concepto”) (ii) exigencias formales (escrito separado que recoja las razones, informe de una comisión y oportunidad de la decisión) (iii) cuyo fundamento constitucional o legal es endeble y (iv) que no cumplen efectivamente, así ese fuera el propósito, la función de proteger efectivamente un principio constitucional, sino que, por el contrario, (v) subvaloran realidades notorias y hechos probados (el debate y las razones que tuvo el Senado para rendir concepto favorable) aceptados por la propia sentencia y (vi) van en contravía de los principios (la autonomía del Senado frente al Ejecutivo base del control político) que las formalidades exigidas supuestamente tienen la finalidad de garantizar.

Para quienes disentimos, el Senado sí rindió concepto previo y favorable a la prórroga. La sentencia no aprecia en su cabal dimensión lo que realmente sucedió cuando el Senado libremente deliberó sobre el informe presentado por el Gobierno y luego aprobó el 20 de diciembre de 2002 la segunda prórroga de la Conmoción Interior. La mayoría subvaloró esa realidad y, de contera, aceptó interpretaciones de la Constitución que son lesivas de la autonomía del Senado y de la efectividad del sistema de frenos y contrapesos durante el estado de conmoción interior.

a- La sentencia subvalora hechos notorios, probados y aceptados por la propia Corte.

El origen de nuestro desacuerdo reside en que la sentencia subvalora hechos probados y evidentes y privilegia formalidades que no defienden adecuadamente principios sustantivos. La pregunta central que debía resolver la Corte era la siguiente: ¿hubo o no concepto previo favorable del Senado a la segunda prórroga? La respuesta es afirmativa si se mira la realidad, o sea, lo que efectivamente sucedió según las actas oficiales publicadas en la Gaceta del Congreso. La sentencia, en cambio, estima que no existió concepto porque este no consta en un documento separado motivado y preparado por una comisión del Senado.

Lo que consta en el expediente fue lo siguiente:

Según el acta del 20 de diciembre de 2002 el Senado sí emitió concepto, éste no fue caprichoso sino fundado en razones atinentes al orden público, y fue favorable a la segunda prórroga. Obviamente sí existió concepto previo favorable mientras no se demuestre que lo que se transcribe en dicha acta nunca ocurrió. Veamos. La secuencia de los hechos, reales y existentes, fue ésta: a) el día 16 de diciembre de 2002 el Presidente de la República solicitó

al Senado concepto previo y favorable a la segunda prórroga; b) dicha solicitud fue sustentada en un informe del Presidente de la República relativo a la continuidad de las causas de la perturbación y a la insuficiencia de los medios ordinarios de policía para conjurarlas e impedir la extensión de sus efectos; c) el presidente del Senado abrió el debate sobre dicho informe dejando claro que lo que había que decidir era si el Senado rendía o no concepto favorable a la segunda prórroga, en los siguientes términos: “vamos a entrar en la aprobación o en la discusión de la solicitud del gobierno para que el Senado de el concepto previo favorable para la prórroga de la conmoción interior por 90 días mas” (Gaceta del Congreso 53, viernes 7 de febrero de 2003, pág. 55, transcripción de la sesión del 20 de diciembre de 2002”; d) el ministro del ramo justificó la segunda prórroga ante la plenaria del Senado y explicó el informe presidencial conocido por todos. Luego se inició el debate en el cual se hizo referencia, entre otros, a los hechos invocados por el Gobierno; e) el Senador Carlos Gaviria Díaz dio lectura a una constancia relativa al momento oportuno para deliberar y emitir concepto sobre el tema firmada por más de nueve Senadores en la cual se sostiene que aprobar la segunda prórroga en diciembre de 2002 sería extemporáneo; f) hacen uso de la palabra varios senadores y ninguno reclama que no pudo expresar su opinión; g) el debate se organiza por bancadas, razón por la cual hablaron once Senadores; h) sobre el tema de la oportunidad para rendir concepto, quienes intervienen abordan expresamente el tema de la oportunidad del concepto y estiman que pronunciarse en diciembre no es extemporáneo sino necesario para planear con la debida antelación las medidas de orden público (“el gobierno nacional desde ya no tenga que esperar hasta el 7 de febrero, pueda trazar toda una estrategia para seguir tomando decisiones desde el punto de vista político y estratégico militar para combatir a quienes están empeñados desde hace muchos años y con mayor énfasis en las últimas semanas en desafiar la institucionalidad colombiana”¹) y, además, es conveniente para iniciar el diseño de una estrategia de seguridad permanente y de Estado (“se comience a discutir aquí al interior del Congreso, entre todas las bancadas, con todos los sectores políticos, con los partidos, una estrategia de Estado de seguridad...”²); i) ante la controversia relativa a la constancia mencionada, uno de los senadores firmantes aclaró que dicha constancia “no entra en el fondo, digamos de la materia” y que la petición del gobierno “se ha debido tramitar en una fecha posterior para que se defina como a bien se tenga”³; j) con respecto al fondo, los senadores que respaldaron la tesis de que sí se debía emitir concepto favorable aludieron tanto a la persistencia de las causas de la perturbación como a la insuficiencia de los medios ordinarios disponibles⁴, es decir se pronunciaron sobre las

condiciones referidas por el artículo 213 de la Constitución para que continúe el estado de conmoción interior; k) se cierra el debate sin que ninguno manifieste que desea hacer uso de la palabra o que se han cercenado los derechos de las minorías o de la oposición; l) terminado el debate, el Presidente del Senado sometió a votación la aprobación de una segunda prórroga de tal manera que la Cámara Alta, como corporación, adoptó, por mayoría de votos la decisión que la Constitución exige como requisito previo de dicha prórroga.⁵ Como resultado de todas esas etapas y debates, el Senado emitió su decisión fundada en los motivos que constan en el acta del 20 de diciembre de 2002. Esta opinión fundada y votada constituye el concepto previo favorable exigido por la Carta. Ese concepto existe. Lo que no existe es un documento especial separado e intitulado “concepto” donde se resuma lo que el acta del 20 de diciembre demuestra.

Como se puede apreciar, el Senado no se limitó a votar a pupitrazo el informe del Gobierno sino que expresó su opinión sobre si podía prorrogarse por segunda vez el estado de conmoción interior y las razones para ello. Esto ocurrió después de haber sido discutido el informe que presentó el Presidente de la República justificando dicha prórroga y solicitando concepto previo y favorable del Senado.⁶ Los discursos de los senadores constan en el acta de la sesión del 20 de diciembre de 2002 y versaron sobre la persistencia de las causas de la perturbación y la insuficiencia de los medios ordinarios para conjurarlas e impedir la extensión de sus efectos. No por capricho, sino después de deliberar sobre el punto y con base en los motivos consignados en dicha acta, después de escuchar al ministro del ramo, el Senado votó a favor de una segunda prórroga, con la salvedad pública de dos honorables senadores. Es claro, entonces, que materialmente hubo concepto, si bien este consta en el acta de la sesión del 20 de diciembre de 2002 y no en un documento escrito adicional. La ausencia de este escrito no puede invocarse, como lo hace la sentencia, como prueba de la inexistencia de “concepto”.

b- La interpretación de la noción “concepto” es formalista en exceso.

La sentencia de la cual nos apartamos reposa en una interpretación de la noción “concepto”, contenida en el artículo 213 de la Constitución. De ella deriva, en abstracto y al margen del contexto del caso, una serie de requisitos aplicables, quizás, a un órgano judicial, pero no a un órgano político como lo es el Senado. Este conceptualismo y esa forma de razonar reflejan un excesivo formalismo.

En efecto, como es bien sabido, el artículo 213 de la Constitución exige para la segunda prórroga de la conmoción interior “concepto previo y favorable del Senado de la República”. En ninguna norma constitucional ni legal se exige que dicho concepto sea plasmado en un documento escrito y motivado. A partir de este fallo el artículo 213 de la Carta citado deberá leerse así: “concepto previo, favorable, motivado en escrito separado, del Senado de la República”. Y en paréntesis, al lado del sustantivo “previo” habrá que agregar otro sustantivo: “próximo”, porque la sentencia exige que el concepto, además de previo, debe ser próximo al vencimiento de la primera prórroga.

¿De dónde surgieron estos requisitos? La respuesta es clara. Empecemos por el requisito consistente en que el concepto debe ser motivado en un escrito separado. Dice la sentencia:

“En efecto, si el concepto es un juicio, una opinión, sobre la persistencia o no en este caso de las circunstancias que dieron lugar a la declaración de conmoción interior, ello supone de suyo, una motivación, una fundamentación de la Corporación como tal, en la cual se expresen las razones por las cuales el concepto se emite mediante la votación respectiva”.

Como se puede apreciar, la sentencia interpreta la expresión “concepto” como si se aplicara, no a un órgano político como el Senado, sino a una corporación judicial. En un órgano que ejerce funciones judiciales, los conceptos son emitidos después de cumplir una etapa previa interna, consistente en el reparto del asunto y la redacción de un proyecto de decisión, y son plasmados en un escrito que consta de dos partes, una motiva en la cual se consigna la justificación pertinente y otra resolutive donde consta la decisión que corresponda. ¿Por qué le extiende la sentencia, así sea tácitamente, a un órgano político las formalidades propias de un proceso judicial? Ninguna razón esgrimida justifica esa extensión. ¿Por qué no se valora que el Senado es un órgano político que no tiene que someterse a las ritualidades del procedimiento judicial? Porque se hace un traslado automático, sin considerar las enormes diferencias reales y jurídicas entre un órgano judicial y un órgano político. El órgano político debe actuar conforme a la Constitución, pero no ejerce un control de constitucionalidad judicial ni su concepto es un juicio jurídico.

En la jurisprudencia de la Corte la expresión “concepto” había sido interpretada desde una perspectiva sustancial, no formal⁷. Desde un enfoque material, un concepto es una opinión o

juicio relativo a determinadas circunstancias. Sustancialmente, el concepto exige deliberación previa basada en información conocida y expresión de motivos y razones que justifiquen el sentido de la opinión. En cambio, desde una perspectiva formal un concepto es un escrito - cualquiera que sea su denominación o formato, pero en todo caso un escrito especial - donde consta dicha opinión o juicio, con la correspondiente sustentación.

Ante la evidencia de que exigir que el concepto conste en un documento separado motivado es demasiado formalista, la sentencia se esfuerza en vano por decir que no está siendo ritualista. Dice la sentencia:

“Desde luego, la manera como aparezca la motivación y la conclusión de la misma no están sometidas a reglamentaciones de carácter formal, para que el concepto se rinda adoptando las formas de una ley, de una resolución de carácter administrativo o de una sentencia judicial, en un documento determinado, en un pliego de papel. No. Eso no es lo que echa de menos en esta oportunidad la Corte Constitucional. Lo que aquí acontece es que desde el punto de vista del contenido material la aprobación de la proposición a que se ha hecho alusión carece por completo del mismo. Es decir, el juicio, la opinión de Senado de la República sobre la persistencia o no de las circunstancias que dieron origen a la declaración del Estado de Conmoción Interior, es inexistente”. (subrayas fuera del texto)

Un fallo no deja de ser formalista simplemente afirmando que no lo es. Tampoco debe satisfacer a los antiformalistas que la sentencia haga la concesión de que el concepto del Senado no tiene que revestir la forma de una sentencia, un acto administrativo o una ley. Ni más faltaba: la sentencia se hubiera contentado con cualquier escrito intitulado “Concepto del Senado sobre la prórroga de la Conmoción Interior”, o algo parecido, en el cual se resumieran los motivos que justificaron la aprobación de la prórroga.

Por tratar infructuosamente de convertir una exigencia formal en un requisito material, la sentencia cayó en un formalismo aún mayor: negar una realidad palpable por no haber sido resumida en un documento separado. Por eso, niega la existencia misma del concepto del Senado y dice que “el juicio, la opinión del Senado... es inexistente”.

Si la sentencia hubiera reparado en las diferencias profundas en cuanto a la naturaleza y la función de los órganos judiciales y los órganos políticos, hubiera acudido a otros métodos de interpretación y seguramente la conclusión hubiera sido la opuesta, es decir, que el concepto

previo favorable del Senado sí existió. Lo que no existe, como ya se dijo, es otra cosa: un documento separado especial que resuma la opinión del Senado y los motivos – que constan en el acta del 20 de diciembre – y que lleve por título: concepto del Senado.

Si se acude a la jurisprudencia específica sobre el concepto sin el cual no puede efectuarse la segunda prórroga de un estado de conmoción interior se puede apreciar que nunca la Corte había exigido que el concepto constara en un documento separado y adicional. Por el contrario, en la sentencia C-294 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz la Corte unánimemente dijo lo siguiente sobre este requisito: “El requisito del concepto previo del Senado de la República respecto del segundo y último período de prórroga del estado de conmoción interior, fue instituido por el Constituyente con el objeto de asegurar un control político efectivo a la utilización del estado excepcional, con lo cual se le imprime legitimidad democrática. En efecto, el carácter obligatorio de este concepto compromete al Presidente a justificar ante el Senado, las razones por las cuales han sido insuficientes la declaratoria inicial y la primera prórroga del estado de conmoción interior”. Además, cuando aplicó estos criterios al caso particular, la Corte en la sentencia C-294 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz subrayó que el gobierno había “obtenido previamente la aprobación del Senado”, dejando en claro que desde el punto de vista material lo importante es que el Senado apruebe que el Presidente prorrogue el estado de conmoción. En dicha sentencia se indica que hubo un informe presentado por una comisión de senadores a la plenaria pero ello no se estima como un requisito impuesto por la Constitución o por la ley. Como ya se anotó, la Corte en dicha sentencia resaltó las finalidades sustantivas de dicho concepto v.gr. “asegurar un control político efectivo a la utilización del estado excepcional” (finalidad relativa a la efectividad de la separación de poderes y del principio democrático) y “compromete(r) al Presidente a justificar ante el Senado las razones por las cuales han sido insuficientes la declaratoria inicial y la primera prórroga del estado de conmoción interior” (finalidad relativa a la deliberación pluralista y al aseguramiento del principio de responsabilidad). En el presente caso, de cuya resolución nos separamos, todos estos requisitos se cumplieron (el Presidente presentó informe justificando la segunda prórroga y el Senado la aprobó) y quedaron a salvo las finalidades materiales mencionadas (el Senado ejerció su competencia de control político, después de deliberar el 20 de diciembre sobre el tema y de escuchar al Ministro del Ramo). Finalmente es importante subrayar que la Corte en la sentencia C- 294 de 1993 enfatizó que el control del Senado no es judicial sino político y es por lo tanto diferente al control que ejerce la Corte Constitucional⁸, algo que la sentencia de la cual

disentimos pasa por alto al imponerle al Senado que en este aspecto actúe como una corporación judicial.

Inclusive acudiendo a una fuente generalmente invocada desde perspectivas interpretativas formalistas, como lo es el diccionario de la lengua española, la tesis prolijada en la sentencia aparece excesiva. En ninguna de las acepciones del vocablo "concepto" figura la exigencia de que sea escrito y motivado. Es más, en dichas acepciones queda claro que el concepto es una idea, un entendimiento, una determinación en la mente, una opinión. Prevalece en la definición lo material - la opinión sustentada en razones - no lo formal - un escrito con esa opinión.

c- La propia sentencia le resta importancia a las formalidades exigidas porque declara que el Senado puede basar su concepto en cualquier razón y que la Corte no controlará la motivación esgrimida.

De las consideraciones anteriores resulta evidente que la sentencia dedujo de la expresión "concepto" una serie de trámites y formalidades para el caso concreto. Exigir que el concepto emitido por el Senado conste en un escrito separado motivado, es una formalidad cuyo valor la propia sentencia se encarga de desvirtuar. ¿Qué importancia tiene que el concepto conste, no solo en el acta de la(s) sesión(es) correspondiente(s) del Senado, sino además en un escrito separado? ¿Cómo controlará la Corte los motivos que sean plasmados en dicho escrito? Al respecto la sentencia dice lo siguiente:

"Es claro para la Corte que su competencia no le permite ni examinar ni cuestionar el contenido del concepto que emita el Senado de la República, pues éste tiene autonomía en ejercicio de su función de control político para emitirlo en el sentido que lo estime conveniente y con las fundamentaciones que considere pertinentes. Pero es igualmente claro que la Corte Constitucional ha de verificar si el concepto aludido existe, o si, por el contrario, no existe. No es, entonces, un control de la Corte sobre el contenido material del concepto a cargo del Senado de la República sino sobre la preexistencia de éste a la expedición del decreto que prorroga por segunda vez el Estado de Conmoción Interior".

Como se puede apreciar, la propia sentencia advierte que la Corte Constitucional no

controlará los motivos que invoque el Senado para autorizar la segunda prórroga. La sentencia acepta que el Senado puede formarse su concepto “con las fundamentaciones que estime pertinentes” y que la Corte no podrá “ni examinar ni cuestionar” dichas fundamentaciones. Entonces, ¿para qué exigir que conste en un escrito separado un resumen de las motivaciones ya consignadas en las actas oficiales del Senado? Nada se dice al respecto. Además, nada le impide a la Corte verificar la existencia de una motivación que justifique el sentido del concepto revisando las actas de los debates.

No sobra agregar que en 1993, cuando se profirió la sentencia C-294 antes citada, las razones que justificaron en ese entonces el concepto favorable del Senado fueron tan escuetas y retóricas que es difícil apreciar la importancia de exigir que consten en un escrito separado. En efecto, tales razones fueron sintetizadas en el informe de los senadores comisionados, en dicho año, así: “el concepto del Senado de la República a la segunda prórroga de la conmoción interior debe ser favorable pues ella no es una necesidad del gobierno, sino una urgencia para la Nación”, dado que los resultados “no han sido suficientes” para conjurar las causas de la perturbación del orden público. Ahora bien, durante el debate que se surtió el 20 de diciembre de 2002 en el Senado de la República se expresaron razones equivalentes a las citadas e inclusive motivos más precisos que los anteriormente transcritos. Hubo un debate sobre los temas de fondo que justificarían la segunda prórroga. Este versó tanto sobre la persistencia de hechos perturbadores del orden público como sobre la insuficiencia de los medios de policía ordinarios para conjurar la perturbación. Por ejemplo, se dijo lo siguiente:

“Palabras del Honorable Senador Juan Fernando Cristo... Sin embargo, los episodios de terrorismo desatados en las últimas semanas que hoy han tenido precisamente un paso más de los terroristas en la ciudad de Cúcuta con el carro bomba colocado en contra de unos policías en el sector muy populoso de la ciudad, con los episodios en contra del Senador Germán Vargas, las bombas en Bogotá, en Neiva, el terrorismo desatado a lo largo y ancho del país para confundir a la opinión y para alterar la tranquilidad en las celebraciones de fin de año de todo el pueblo colombiano y la evidencia de que el Gobierno nacional requiere instrumentos que le permitan combatir con mayor eficacia y con mayor contundencia a los grupos al margen de la Ley y sobre todo los intentos terroristas de las últimas semanas han llevado al Partido Liberal a tomar la decisión que hoy fue anunciada por los medios de comunicación y que quiero reiterar públicamente aquí en la Plenaria del Senado de la

República de apoyar la solicitud que ha planteado el Gobierno Nacional para prorrogar la Conmoción Interior a partir del 7 de febrero y hasta el 7 de mayo ... La Dirección Nacional Liberal tuvo la oportunidad de reunirse el día de ayer durante varias horas con la Ministra de Defensa para conocer los resultados arrojados hasta el momento en desarrollo o en la utilización de estas facultades especialmente en las zonas de consolidación y rehabilitación decretadas por el Gobierno nacional.

Palabras del Honorable Senador Luis Guillermo Vélez Trujillo... esta confrontación algo insinúa en ese sentido el Senador Cristo, ha tomado una nueva fase que es la fase del terrorista y esto está hoy más claro que lo que podía estar hace, en el mes de agosto cuando se decretó por primera vez conmoción...

Palabras del Honorable Senador Jairo Clopatofsky Ghisays: ... tal vez la propia actitud que veíamos en los colombianos negativamente, en donde todo lo que se hablaba era respondiendo completamente negativo, hoy lo vemos que su propia actitud ha ido cambiando y ha ido llegando a un tono de optimismo, de positivismo, y sobre todo de unión y de sentido Patrio para sacar el país adelante, creo yo que esas discusiones de tener que darle una prórroga al Presidente de la República en estos momentos, es apenas lógico y obvio que se las tenemos que dar...

Palabras del Honorable Senador Miguel A de la Espriella Burgos ... la solicitud del Gobierno sobre la ampliación del período de la conmoción interior por 90 días adicionales que tiene que aprobar el Congreso, hay que analizarla desde dos puntos de vista. Primero: sí persisten los hechos que dieron lugar a ese decreto de conmoción interior; para nadie es un secreto, los hechos en este caso son hechos notorios hoy por decirlo menos en las ciudades de Cúcuta y Neiva, hubo o se dieron actividades de carácter terrorista, hace 8 días no solamente atentaron contra la vida de nuestro amigo y colega Germán Vargas Lleras, sino que fueron desactivadas en Bogotá, cargas explosivas que contenían 500 kilos de dinamita. De tal manera que desde ese punto de vista, yo creo que está completamente demostrado que las causas que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior, aún persisten.... pero además señor Presidente, también hay que analizar si esas medidas ha tomado el Gobierno Nacional ha servido para conjurar esos hechos que dieron lugar a la prórroga, qué tristeza.... lo que hay que analizar es que la guerrilla hoy ha tenido que pasar en lo que se conoce la estrategia militar de una guerra de posiciones a volver a una guerra de guerrillas y en su

forma más infame, cual es el terrorismo hoy día...

Palabras del Honorable Senador José Ramiro Luna Conde ... El peligro no ha cesado, las condiciones por las cuales se decretó la Conmoción Interior existen aún y consideramos y aún más mirando este detallado informe que presenta el señor Ministro del Interior y el Gobierno Nacional... es cierto que faltan casi dos meses para terminar la actual primera prórroga, por ningún lado se avizora ni se mira, ni se ve, ni se siente, que de aquí al 6 de febrero esas condiciones hayan desaparecido el Gobierno debe tener un plan organizado también un plan con cronograma y un plan cronológico.... una posición prudente del Gobierno una posición sopesada una proposición madura y estudiada de venir precisamente hoy con el tiempo suficiente a solicitar al Congreso de la República que aprobemos esa prórroga del estado de conmoción.

Palabras del Honorable Senador Mauricio Pimiento Barrera ... imposible permanecer callado, después de analizar la crudeza de los hechos que muestran las cifras que nos ha entregado el Gobierno, para sustentar esta solicitud de prórroga, y mucho más cuando provengo de una región de cómo la costa atlántica y especialmente el departamento del Cesar, muestra la escalofriante cifra de 79 secuestros entre noviembre 6 de este año y diciembre 17 en esta semana, arrastrando la dolorosa circunstancia de tener el 26.33% en la participación de los secuestros.... es necesario, es menester que se le entreguen a la fuerza pública mayores instrumentos para que se puedan reducir estos índices... no es menor cierto, que ese artículo 213 no trae un término preciso para solicitar ese concepto previo...

Lo anterior muestra que el concepto del Senado no fue arbitrario ni caprichoso. Se fundó en motivos públicamente expuestos y sometidos a contradicción deliberativa. Es ineludible entonces preguntarse: ¿Será que por no haber sido sintetizados en un documento estos motivos se tornan inexistentes? Claro que no. ¿Será que por no haber sido consignados en un escrito intitulado "concepto" dejan de tener relevancia jurídica? Por supuesto que no.

La existencia de un acto político es material, no formal. Sostener que sólo existen para el derecho los actos que consten en un escrito especial que los describa y justifique, es regresar a formalismos que habían sido superados.

d- El fundamento normativo de la formalidad exigida es endeble y ninguna norma ordena la conformación de una comisión del Senado para preparar un proyecto de concepto.

En efecto, la sentencia le exige al Senado algo que no está ordenado explícitamente por norma constitucional o legal alguna. Ninguna norma constitucional o legal le impone al Senado un procedimiento específico que deba seguir antes de rendir un concepto. En esa materia rige el principio de libertad de las formas y no el requisito que dedujo la sentencia.

La sentencia le impone al Senado seguir un trámite que debe concluir en un informe del propio Senado. Eso puede ser políticamente deseable, pero no está jurídicamente ordenado. Dice la sentencia:

“Así, luego de la intervención del Ministro del Interior y de Justicia, en la cual solicitó al Senado “el favor de su voto en esta proposición muy respetuosa y encarecida”, sin que mediara un informe previo único, o un informe de mayoría y otro de minoría para sustentar la conclusión luego del debate, aparece que “La Presidencia somete a consideración de la plenaria la solicitud de prórroga de la Comoción Interior presentada por el Presidente de la República doctor Álvaro Uribe Vélez y, cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación” (página 61, Gaceta del Congreso citada).”

Es cierto que no hubo informe de una comisión del Senado, adicional al informe del Presidente de la República. Ese paso no se dio. Pero, ¿debía darse? Lo que sucede es que ninguna norma exige - y por eso la sentencia no cita disposición alguna al respecto - que antes de rendir concepto el Senado integre una comisión y que ésta escriba un informe, según la sentencia, “para sustentar la conclusión luego del debate”. La Constitución exige concepto del Senado, no informe de una comisión del Senado.

En gracia de discusión, partamos de las exigencias procedimentales que establece la sentencia. El Senado encomienda a una comisión la preparación de un informe sobre la segunda prórroga. Dicha comisión sugiere que el concepto sea desfavorable y resume en un escrito especial los motivos de esa propuesta. A lo largo del debate se dan argumentos en sentido contrario. El informe es derrotado. Con base en la deliberación, el Senado vota a favor de una segunda prórroga al concluir el debate. Si se aplicara la tesis de la sentencia, en este evento tampoco habría existido concepto porque no hubo un documento separado donde se recogieran las razones que llevaron al Senado a decretar la propuesta presentada por la comisión y a aprobar la segunda prórroga. Las razones y motivos del concepto favorable constarían en las actas de las deliberaciones, pero no en un escrito separado

especial. Aún cumpliendo el trámite exigido en la sentencia, no existiría formalmente concepto, aunque materialmente sí lo habría.

Por otra parte, la sentencia le otorga una importancia exagerada a la palabra “proposición” que uso el ministro del ramo en el debate. La expresión que empleó el ministro del ramo, al finalizar su intervención, para solicitar la aprobación de la segunda prórroga fue la de “proposición”, no la de “concepto”. ¿Significa esto que la forma jurídica en que se concretó la voluntad del Senado fue la de una “proposición”? No. El Senado conceptuó en el sentido de aprobar la segunda prórroga, después de deliberar con ese propósito expreso, así el ministro del ramo hubiera empleado la palabra “proposición”. Además, se contradice la sentencia cuando dice que no está exigiéndole al Senado ningún formato para el concepto, pero al mismo tiempo, rechaza que se hubiera votado después de que el ministro del ramo hubiera usado la palabra “proposición” y, por lo tanto, según la sentencia, lo votado fuera, una proposición, no un concepto.

Ni la Ley 5ª de 1992, reglamento del Congreso, ni la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, establecen un procedimiento o una formalidad como la exigida en la sentencia de la cual disentimos.⁹

No es la primera vez que esta Corte se divide en torno a cuestiones de orden procedimental o formal. En otros contextos, ya se han presentado sentencias en las cuales algunos magistrados defienden las formas jurídicas por su valor intrínseco y otros las defienden por su función instrumental para lograr la realización de finalidades valiosas o la materialización de garantías constitucionales pero se oponen a caer en lo que podría denominarse un fetichismo de las formas. En la sentencia más reciente sobre el punto,¹⁰ todos los que suscribimos este salvamento de voto estimamos que el principio de la instrumentalidad de las formas invita al juez constitucional a proteger los valores y fines constitucionales que ellas buscan garantizar, de tal manera que si estos no fueron lesionados entonces no procede una declaratoria de inconstitucionalidad. En dicho fallo, como en muchos otros, ha prevalecido este principio antiformalista que en nuestro sentir consulta mejor no solo el espíritu de la Constitución de 1991 sino un mandato específico de prevalencia de lo sustancial (artículo 228 C.P.). Contrastada con estos antecedentes, la sentencia que exige que el concepto para la segunda prórroga de la conmoción interior conste en un escrito separado motivado, representa un caso sui generis, quizás por tratarse del tema del orden

público y de los estados de excepción.

e- Las formalidades exigidas no son adecuadas para alcanzar los fines que buscan ni hacen más estricto el control político o el control constitucional.

Si bien en materia de orden público y de estados de excepción podrían militar argumentos para ser estrictos en materia procedimental, la sentencia de la cual nos apartamos no dice cómo los trámites y formalidades exigidos son un medio adecuado para alcanzar los fines constitucionales que pretende defender. Tampoco sostiene que ésta será severa al controlar la motivación consignada en el concepto escrito del Senado, lo cual le resta importancia a la exigencia de que tal motivación conste en un escrito separado.

Quienes disentimos, estamos de acuerdo en que el control político del Senado debe ser tomado en serio y ser el resultado de una deliberación concienzuda y cuidadosa. Creemos que la separación de poderes y el principio democrático se fortalecen con ello. Sin embargo, estimamos que esos fines sustantivos y valiosos no se lograrán con las formalidades exigidas por la sentencia. Es decir, éstas no son un medio idóneo para alcanzar tales fines. No pensamos que exigir que un escrito resuma las razones expresadas por los Senadores durante el debate conduzca realmente a que éste sea más serio o de mayor calidad. El escrito separado que requiere la Corte reflejará la realidad, pero no la cambiará, ni creará un estímulo suficiente para provocar un mejoramiento de la deliberación parlamentaria. Tampoco incrementará la responsabilidad política de los Senadores. A ellos les bastará con aprobar el escrito motivado elaborado por una comisión, para que exista concepto. Estimamos que es más transparente que las bancadas - si el debate va a estar organizado - o individualmente los senadores, expresen sus razones para aprobar o rechazar la segunda prórroga de un estado de conmoción interior. Así los ciudadanos sabrán que opinión tenían sus representantes al respecto y quién cumplió la responsabilidad de ejercer el control político que la Constitución le encomienda. Tampoco se ve por qué un informe de una comisión y un concepto escrito fortalecerá la separación de poderes o el sistema de frenos y contra pesos. Lo que logra esos fines democráticamente valiosos es el escrutinio público de las deliberaciones, el seguimiento de la opinión pública a la actividad parlamentaria, el análisis crítico de las razones que llevaron a que el Senado se formara una opinión y a que los Senadores votaran en uno u otro sentido. Que el concepto sea escrito no conduce a que ello suceda, sino a que en un papel se invoquen formalmente unos motivos, los cuales

pueden ser escuetos, vagos y hasta irrelevantes.

Se dirá que la Corte Constitucional controlará esa motivación para que sea seria, precisa y pertinente. No. La Corte en esta sentencia afirma que no los controlará. En efecto, la sentencia dice que la Corte no tiene competencia para controlar los motivos que invoque el Senado en el escrito separado, como ya se anotó.¹¹

De tal manera que exigir un documento escrito motivado donde conste que sí se emitió un concepto no cumple efectivamente la función de proteger las finalidades constitucionalmente valiosas que la sentencia busca garantizar.

f- Exigir que el concepto sea “lo más próximo posible” a la expiración de la primera prórroga desconoce la autonomía del Senado, fundamento de la efectividad del control político en un sistema de separación de poderes.

Toda vez que exigir que el concepto conste por escrito es claramente insuficiente para lograr que el control político sea mayor y que la calidad del debate parlamentario mejore, la sentencia establece otro requisito, esta vez de naturaleza temporal. Sostiene que el concepto no debe ser extemporáneo, sino oportuno. Pero, ¿qué es lo oportuno?

Quienes disentimos pensamos que la oportunidad para rendir concepto la decide autónomamente el Senado. Defender ese principio fundamental para que pueda operar el sistema de frenos y contrapesos dentro de un sistema de separación de poderes, implicaba sostener que el Senado puede autoconvocarse en cualquier momento para ejercer el control político y rendir libremente concepto, favorable o desfavorable, a la segunda prórroga, del estado de conmoción. La sentencia dice proteger la autonomía del Senado al exigir que el concepto sea rendido “lo más próximo(s) posible(s) a la expiración de la primera prórroga”¹². En realidad, desconoce esa autonomía puesto que no valora lo que el Senado, libremente, resolvió. Estimamos, en aras de defender la autonomía del Senado y la efectividad del sistema de frenos y contrapesos, que el Senado puede reunirse por derecho propio (artículos 213 y 143 de la Constitución).¹³ durante la conmoción interior y un decreto que lo convoca a sesiones extras en ningún caso le impide reanudar sus sesiones especiales¹⁴ cuando el Senado lo estime oportuno para ejercer el control político y fortalecer el principio de la separación de poderes.

En este caso, el Ejecutivo convocó al Senado a sesiones extraordinarias por siete días del 16 al 23 de diciembre, tan solo para “considerar” el tema -no para emitir necesariamente el concepto durante ese lapso, valga aclararlo. Este podía continuar reuniéndose después de esa fecha o auto convocarse para sesionar en enero de 2003, como lo autoriza expresamente la Constitución. Fue en ejercicio de su autonomía que el Senado optó por emitir concepto en diciembre. El artículo 40 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción no le exige al Senado que emita concepto “al cabo de 180 días”. Es una disposición cuyo destinatario es el Presidente de la República.¹⁵

En efecto, el artículo 40 de la Ley 137 de 1994 sobre los estados de excepción, no obligaban al Senado a pronunciarse en febrero. El artículo 40, inciso segundo, exige que el Presidente envíe un informe solicitando que el Senado apruebe la segunda prórroga de la Conmoción Interior a lo menos 15 días antes del vencimiento de la primera prórroga. Aquí se cumplió con creces este requisito porque el informe del Presidente de la República llegó mes y medio antes, lo cual le ofreció al Senado tiempo suficiente para deliberar sobre el punto y rendir concepto previo y favorable, como en efecto lo hizo. Decir que el Senado no puede libremente escoger la oportunidad previa en que debe emitir su concepto es desconocer su autonomía. La convocatoria a sesiones extras para el mes de diciembre no le impedía al Senado emitir concepto libremente cuando lo estimara oportuno. Pasar por alto que el Senado puede reunirse por “derecho propio” equivale a dejar sus sesiones en manos de lo que decida el Ejecutivo al convocarlo a extras. Eso fue lo que hizo la sentencia de la cual disentimos y por aceptar lo inaceptable concluyó que el Senado había sido compelido a conceptuar cuando el Ejecutivo así lo quiso. Por eso, echamos de menos que en la sentencia se guarde silencio sobre un tema crucial: la autonomía del Senado comprende autoconvocarse para decidir, cuando lo estime oportuno, sobre el concepto previo y favorable solicitado por el Ejecutivo.

Por su parte, el artículo 40, inciso primero, de la Ley 137 de 1994 no le exige al Senado pronunciarse “al cabo de 180 días”. Esta disposición le fija al Presidente un plazo máximo para decidir si prorroga por segunda vez el estado de excepción. La sentencia transforma ese plazo máximo creado para el Presidente, en un periodo preestablecido y estrecho aplicable al Senado.

Ello es así porque ubica el concepto del Senado en una especie de etapa procesal judicial que

debe surtirse en una oportunidad fijada en una ley, a pesar de que la ley estatutaria de los estados de excepción no es un código de procedimiento judicial ni señala un periodo para que se emita concepto. El Senado es libre de empezar a analizar la segunda prórroga cuando quiera y de decidir cuando lo desee. Simplemente, si no rinde el concepto antes de los 180 días, o si este es desfavorable, el Gobierno no podrá prorrogar por segunda vez el estado de conmoción. El Senado no está obligado a rendir concepto. En la sentencia de la cual disintimos, al exigir que el concepto sea “lo más próximo posible” a los 180 días se le impuso al Senado una obligación que ni la Constitución ni la ley establecen. Ello desconoce su autonomía, fundamento del control político y de la efectividad de la separación de poderes.

Nos preocupan las implicaciones institucionales de este requisito temporal. Primero, no es claro cómo se ha de determinar el momento “más próximo posible a la expiración”, es decir, a los 180 días. Es este momento el día 180? El 179? El 160? Si el concepto es emitido en el día 170 del estado de conmoción interior, se violaría el requisito porque el momento “más próximo” es el día 180. Se dirá que es mejor que el Senado espere hasta el último día. Así no habrá aval anticipado a una prórroga que quizás, si mejora ostensiblemente la situación de orden público, no será necesaria. Ese argumento es insuficiente y contraproducente.

Es insuficiente, porque si mejora ostensiblemente la situación de orden público el Presidente de la República no puede prorrogar el estado de conmoción interior, así el Senado le haya dado aval anticipado para prorrogarlo. La Corte ya lo ha dicho: un error manifiesto de apreciación del Presidente sobre la gravedad de la perturbación o sobre la insuficiencia de los medios ordinarios, justifican que la Corte Constitucional declare inexecutable el decreto que prorrogó el estado de excepción.¹⁶

El argumento también es contraproducente porque restringe en demasía la capacidad del Senado para ejercer el control político. En caso de que la situación de orden público mejore claramente, el Senado debería poder reunirse por derecho propio cuando lo estime oportuno y anunciar que su concepto a la segunda prórroga será desfavorable. Ello no obligaría jurídicamente al Presidente a levantar el estado de conmoción, pero sí le impediría prorrogarlo por segunda vez y, además, lo presionaría políticamente a levantarlo. Al exigir que el concepto sea “lo más próximo posible a la expiración” de los 180 días del estado excepcional, la sentencia prohibió que el Senado ejerciera el control político cuando éste se

torna más necesario, dado que la situación de orden público mejoró, y procede entonces anticipar un debate político sobre la continuidad de la vigencia del estado de conmoción interior.

La sentencia ha debido reconocer que la eficacia del control político tiene como presupuesto institucional defender la autonomía del Senado en punto a la oportunidad para emitir concepto.

Pero no lo hizo. Prefirió cuestionar lo que hizo el Senado a la luz de un nuevo requisito temporal. Para justificar la exigencia según la cual el concepto del Senado debe ser “lo más próximo posible” a la expiración de la primera prórroga, la Corte apela a argumentos demasiado débiles, por no decir retóricos.

Primero, sostiene que no es admisible que “sobre circunstancias hipotéticas futuras se pudiera anticipar un concepto” (p. 30) porque el Senado es incapaz de “auscultar el futuro” (p. 31). Olvida la Corte que el Senado no prorroga el estado de conmoción y, por lo tanto, no tiene que esperar hasta el último segundo, del último minuto, del último día de la primera prórroga para apreciar, en el momento “más próximo posible”, que se dan las circunstancias de hecho y de derecho para mantener el estado excepcional. Es el Presidente de la República el que mediante decreto decide si procede una segunda prórroga. Para ello puede considerar el contexto de la situación de orden público, los antecedentes y la evolución de la perturbación, y nada lo obliga a mirar única y exclusivamente el último minuto presente por ser el momento “más próximo”. Tampoco tiene el Senado que esperar hasta el último momento como si los fenómenos en orden público cambiaran de la noche a la mañana o la insuficiencia de los medios existentes fuera superable en un instante. Inclusive, si el concepto del Senado es favorable, el Presidente en todo caso puede decidir que lo más aconsejable es no prorrogar por segunda vez el estado de conmoción interior. Es “al cabo de 180 días” que el Presidente puede tomar esa decisión y si disminuyeron ostensiblemente las causas de la perturbación, el Presidente debe optar por no prorrogar el estado de conmoción, porque la Corte Constitucional declarararía inconstitucional la segunda prórroga.

Además, la noción de lo temporalmente oportuno es muy relativa. A la sentencia, un mes y medio de antelación le parece muy remoto, no próximo a la expiración de la primera prórroga. Al Senado le pareció apenas razonable dada la magnitud de la tarea de diseñar una

política, no de Gobierno, sino de Estado en materia de orden público. ¿Por qué le impone la sentencia de la cual disentimos al Senado una visión de lo que es oportuno, para el ejercicio de las funciones políticas que la Carta le encomendó? ¿Tiene la Corte Constitucional la última palabra cuando se trata de establecer lo que es políticamente oportuno? Claro que no. Nunca una sentencia judicial había declarado inconstitucional una decisión política del Congreso – en este caso del Senado – por ser inoportuna.

Segundo, dice la sentencia que “resulta ciertamente contrario a la lógica que apenas al inicio de los noventa días de prorrogado ese estado de excepción, pueda el Senado de la República emitir un concepto serio y fundado”. Los senadores estimaron que lo lógico era definir con antelación reglas claras de juego, para que se supiera que vencida la segunda prórroga, habría que acudir a medios ordinarios concebidos dentro de una política de Estado en la materia, la cual no se diseña ni instrumenta esperando al momento más próximo posible para improvisar una respuesta al instante. El Senado tuvo su lógica. A la sentencia le pareció ilógica esa lógica. ¿Qué autoriza a la Corte Constitucional para imponerle su lógica al Senado, en un asunto relativo a la oportunidad política de una decisión? Los que disentimos no encontramos base para ello y la sentencia tampoco cita fundamento específico constitucional o legal alguno.

Tercero, acude la sentencia a un argumento ad absurdum. Dice que si se acepta que el Senado rinda concepto con la antelación que lo emitió, “podría concluirse entonces que el concepto se podría solicitar desde cuando se prorroga por primera vez el Estado de Conmoción Interior”. Y agrega, in extremis “más aún, el anuncio podría realizarse desde la declaración misma del Estado de Conmoción”. Eso no fue lo que ocurrió en este caso. Lo que es absurdo es que para evitar algo que no ha ocurrido, que nunca ha sucedido y que jamás ha sido anunciado, la sentencia no vea lo que efectivamente sucedió en el presente caso. Tampoco parece la mejor de las lógicas. Y mucho menos resulta coherente decirle al Senado que no puede auscultar el futuro del orden público en Colombia, pero que la Corte sí puede, ella sí como vidente, lanzar una aterradora profecía: si no frenamos aquí y ahora esta prórroga, entonces en el futuro las segunda prórrogas serán anunciadas prematuramente desde el día en que algún Presidente declare un estado de conmoción interior. En realidad, sucedió lo contrario: la sentencia restringió la capacidad de control político del Senado ante la eventualidad de semejantes anuncios prematuros porque lo obligó a conceptuar en el momento “más próximo” a los 180 días de haber sido declarado un estado de conmoción

interior.

g- Consideraciones finales sobre la legitimidad de diversas interpretaciones de la Constitución y las vías alternativas que habría podido seguir la Corte Constitucional

Finalmente, por encima de discusiones, que son legítimas e inherentes a la tarea de una Corporación judicial, relativas a aspectos formales, temporales y procedimentales, lo cierto es que ni el Senado ni el Presidente de la República concluyeron que había cesado la grave perturbación del orden público. Por eso, la decisión de la Corte no se funda en ese aspecto de fondo, sino en un argumento de orden procedimental que, no obstante nuestro desacuerdo en su valoración excesivamente formalista, tiene importancia en el Estado Social de Derecho y fue animado por un espíritu democrático.

Pero lo que sí choca con ese espíritu democrático es que la sentencia se autoproclame depositaria de la “única” interpretación compatible con la democracia. Deploramos que en un régimen pluralista la sentencia haga afirmaciones como las siguientes: “Por ello, entonces, fuerza es concluir que la única interpretación jurídico - constitucional que se acompasa con el espíritu democrático de la Carta Política, es que cada una de las prórrogas sucesivas del Estado de Conmoción Interior obedezca a un análisis próximo de las circunstancias concretas existentes en todo el territorio nacional o parte de él para establecer si en ese momento persisten o no las que sirvieron de soporte a la declaración inicial”. Estas frases recuerdan, en otro contexto, lo que un monarca decía: “El Estado soy yo”. En una democracia, una sentencia de la Corte Constitucional no puede decirle al Senado: “la única interpretación democrática es la mía”.

Creemos que hubiera sido más democrático y acorde con la Constitución reconocer que el Senado se puede reunir por derecho propio en cualquier tiempo mientras esté vigente un estado de conmoción interior y que puede rendir concepto favorable o desfavorable cuando, en ejercicio de su autonomía, lo estime oportuno. Pero no descalificamos la tesis de la Corte.

Finalmente, cabe anotar que también se esgrimieron en la Sala argumentos de orden procedimental de peso para proteger la autonomía del Senado y la separación de poderes, que no fueron compartidos por una mayoría de magistrados. Se propuso, por ejemplo, que un aparte del decreto que convocó a sesiones extras al Senado fuera inaplicado en el caso

concreto en virtud de la excepción de inconstitucionalidad. Dicho decreto estableció lo siguiente:

“De igual modo, durante el periodo de sesiones extraordinarias citado, el Honorable Senado de la República se ocupará de considerar la prórroga del estado de conmoción interior por un término de 90 días más” (Decreto 3075 de 2002).

Aunque dicho decreto solo convocó al Senado para “considerar” la segunda prórroga, no para emitir el concepto, y por lo tanto, el Senado habría podido autoconvocarse para rendir concepto en la fecha de enero que a bien tuviera, la defensa del principio de la autonomía del Senado para ejercer el control político del Ejecutivo durante los estados de conmoción requería inaplicar en este caso concreto el decreto que lo convocó a sesiones extras por un plazo determinado para ese fin. La sentencia ha debido hacerlo, si de lo que se trataba era de preservar la separación de poderes, fortalecer el sistema de frenos y contrapesos e impedir que el Ejecutivo restringiera el ámbito de acción del Senado.

Confiamos en que este debate jurídico saludable al interior de la Corte conduzca no solo a que la práctica política cambie en estas materias sino a que en el reglamento del Congreso se regulen estos aspectos del control político que ejerce el Senado así como las condiciones en las cuales la deliberación parlamentaria será más autónoma, más vigorosa, más transparente y más efectiva.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Adición salvamento de voto a la Sentencia C-327/03

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Prórroga innecesaria por haberse dictado leyes (Salvamento de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Hurto de hidrocarburos (Salvamento de voto)

Referencia: expediente R.E.-130

Control de Constitucionalidad Decreto Legislativo N° 245 de 5 de febrero de 2003 "Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior"

Magistrado ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Además de los argumentos esgrimidos en el salvamento de voto, estimamos que si se hubiera seguido la jurisprudencia de la Corte sobre el control de los decretos que prorrogaron un estado de conmoción interior¹⁷, la sentencia habría sido diferente.

En efecto, si la Corte hubiera ido al fondo habría distinguido entre a) la facultad presidencial para legislar hacia el futuro, durante la segunda prórroga, mediante la expedición de decretos excepcionales con fuerza de ley y b) la continuidad de los decretos dictados en el pasado al amparo del estado de conmoción interior prorrogado. Cuando el gobierno prorroga el estado de conmoción adopta estas dos decisiones, o sea, mantener la autohabilitación para legislar en materia de orden público cumpliendo los requisitos constitucionales, internacionales y estatutarios y, además, prorrogar la vigencia de los decretos ya dictados al amparo del estado de conmoción interior.

Quizás si se hubiera ido al fondo, se habría concluido que la mayoría de los decretos cuya vigencia fue prorrogada no podían continuar surtiendo efectos porque durante el estado de conmoción el Congreso ya había dictado leyes que los hacían innecesarios. Así lo decidió esta Corte por unanimidad, recientemente, cuando declaró inexecutable el decreto que penalizó el

hurto de hidrocarburos con la finalidad de financiar organizaciones criminales y amplió el régimen de detención preventiva en esos casos. La Corte concluyó que la expedición de la Ley 782 de 2002 sobre la misma materia, llevaba a que el decreto no pasara el juicio de necesidad jurídica. Fue declarado, entonces, inconstitucional.¹⁸ Algo semejante se habría podido concluir, si hubiéramos entrado a cuestiones de fondo, en el presente caso, respecto de la mayoría de los decretos cuya vigencia fue prorrogada. Quienes suscribimos esta adición al salvamento de voto habríamos votado por la inconstitucionalidad de la prórroga de decretos excepcionales que dejaron de ser jurídicamente necesarios dado que el Congreso expidió leyes permanentes sobre la misma materia regulada por tales decretos.

En conclusión, un análisis de fondo habría llevado a una inexequibilidad, no total, pero sí parcial del Decreto 245 de 2003, en cuanto prorrogó decretos legislativos que no pasan el juicio de suficiencia puesto que varias leyes expedidas por el Congreso a iniciativa del Ejecutivo los hacían jurídicamente innecesarios.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

1 Intervención del Senador Juan Fernando Cristo Bustos en la cual expresa la conclusión de la bancada del partido liberal divulgada ese mismo día. (Gaceta del Congreso ya citada pág. 58).

2 Idem.

3 Intervención del Senador Jorge Enrique Robledo Castillo. Otro firmante de la constancia a continuación aclara que “la motivación nuestra no es el debate de fondo”. Idem

4 La transcripción de las razones esgrimidas por algunos senadores aparecen en el texto del

presente salvamento de voto.

5 Dos senadores firmantes de la constancia mencionada hicieron público su voto negativo. Jaime Dussán Calderón y Carlos Gaviria Díaz.

6 En la Carta enviada por el Presidente de la República sobre el particular al Senado el 16 de diciembre de 2002 expresamente se solicitó “concepto previo y favorable” para la segunda prórroga y se expresaron los motivos que justificaban dicha prórroga, ver las partes del informe intituladas. “Antecedentes”, “Fundamentos de Hecho” y “Necesidad de la Prórroga”.

7 Inclusive esta misma semana en un auto relativo a la recusación del Procurador General de la Nación en un proceso se acogió una tesis sustancial de la expresión “concepto”. También sucedió lo mismo al decidir sobre la recusación la semana anterior del magistrado Eduardo Montealegre Lynett.

8 “Para la Corte es claro que este concepto favorable es una manifestación del control político atribuido por el Constituyente al Senado, que aún cuando dota de legitimidad democrática la utilización del estado excepcional, no por esto deja de ser independiente y diferente al control formal y material de constitucionalidad que debe ejercer esta Corporación”. Sentencia C-294 de 1993 ya citada.

9 Valga subrayar que en el resumen efectuado por la propia sentencia sobre las exigencias constitucionales y legales no se incluyen las que posteriormente deduce la Corte. Resumió la sentencia: “para la segunda prórroga el artículo 40 de la Ley 137 de 1994, en armonía con el artículo 213 de la Constitución, le exige para el efecto al Presidente de la República el cumplimiento estricto de los requisitos allí señalados, a saber: a) que hayan transcurrido 180 días de la declaración inicial del Estado de Conmoción Interior, como queda claro en el texto mismo del artículo 40 de la Ley 137 de 1994 citado (90 días de la declaración inicial y 90 de la primera prórroga); b) que al cabo de ellos persistan las circunstancias que dieron lugar a su declaración inicial; c) que se haya solicitado concepto al Senado de la República con una antelación no menor de 15 días al vencimiento de la primera prórroga; d) que ese concepto se pronuncie por el Senado antes del vencimiento de dicho término; y, e) que el concepto sea favorable”.

10 Sentencia C-254 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Reiterando tesis de la instrumentalidad de las formas plasmada, entre otras, en las siguientes sentencias C-915 de 2001, y C-953 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett así como en la sentencia C-916 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Ver también sentencia C-760 de 2001 Mps. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

11 Dice la sentencia: “Es claro para la Corte que su competencia no le permite ni examinar ni cuestionar el contenido del concepto que emita el Senado de la República, pues éste tiene autonomía en ejercicio de su función de control político para emitirlo en el sentido que lo estime conveniente y con las fundamentaciones que considere pertinentes. Pero es igualmente claro que la Corte Constitucional ha de verificar si el concepto aludido existe, o si, por el contrario, no existe. No es, entonces, un control de la Corte sobre el contenido material del concepto a cargo del Senado de la República sino sobre la preexistencia de éste a la expedición del decreto que prorroga por segunda vez el Estado de Conmoción Interior”.

13 ARTICULO 213. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar

ARTICULO 143. El Senado de la República y la Cámara de Representantes podrán disponer que cualquiera de las comisiones permanentes sesione durante el receso, con el fin de debatir los asuntos que hubieren quedado pendientes en el período anterior, de realizar los estudios que la corporación respectiva determine y de preparar los proyectos que las Cámaras les encarguen.

14 Artículo 85 Ley 05 de 1992. Clases de sesiones. (...) "Son sesiones especiales las que por derecho propio convoca el Congreso, estando en receso, en virtud de los estos de excepción".

15 Artículo 40. Concepto favorable del Senado. Si al cabo de 180 días, persistieren las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, el Presidente podrá prorrogarlo nuevamente por 90 días más, siempre que haya obtenido concepto favorable del Senado de la República.

Para tal efecto, el Presidente deberá solicitar al Senado, con una antelación no menor de 15 días al vencimiento de la primera prórroga, que rinda su concepto y el Senado deberá pronunciarse antes del vencimiento de dicho término.

16 Sentencia C-063 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

17 En especial la C-063 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas.

18 Sentencia C-149 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.