

Sentencia C-328/96

VIOLENCIA ENDEMICA

La mayoría de los hechos mencionados revisten carácter endémico y, por lo tanto, su mera ocurrencia no justificaría constitucionalmente la declaración del estado de conmoción interior. Por tratarse de situaciones que hacen parte de la violencia crónica que afecta al país, para enfrentarlas no puede acudirse a medidas de excepción cuya función es la de repeler de manera rápida y efectiva hechos sobrevinientes que afecten de manera excepcional la estabilidad del orden constitucional. De lo contrario se estaría justificando la ineficacia del Estado para diseñar mecanismos definitivos de solución de las diversas manifestaciones de violencia, so pretexto de la utilización de medidas cuya vigencia compromete el normal funcionamiento de las ramas del poder público y el goce de los derechos y libertades que integran el núcleo básico de un Estado democrático de derecho. La agudización sobreviniente sumada a nuevos hechos de violencia selectiva y altamente desestabilizadora, que justificó la primera prórroga de la conmoción interior y que, igualmente, por lo expuesto, abona la segunda, responde, en buena parte, a la acción de los agentes de la violencia crónica que se han apoderado del país, que en este caso han apelado a una utilización intensa y planificada de sus enormes aparatos de fuerza.

CONMOCION INTERIOR-Prórroga

Si bien algunos de los hechos sobrevinientes reseñados en las pruebas recaudadas ocurrieron con antelación a la declaratoria de la prórroga, también lo es que para el 29 de abril resultaba imposible medir la eficacia de las medidas adoptadas al amparo de la declaración del estado de conmoción y de la primera prórroga, por lo que se justifica la ampliación del término a fin de garantizar el logro de los objetivos perseguidos por las medidas de excepción.

Referencia: Expediente R.E. 082

Revisión de constitucionalidad del Decreto 777 de abril 29 de 1996 "Por el cual se prorroga el

Estado de Conmoción Interior”

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Aprobado por Acta N° 37

Santa Fe de Bogotá D.C., Julio veinticinco (25) de mil novecientos noventa y seis (1996)

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de revisión constitucional del Decreto 777 de abril 29 de 1996 “Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”.

I. Texto del Decreto objeto de revisión

DECRETO N° 0777 de 1996

(abril 29)

Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

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

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1900 del 2 de noviembre de 1995 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 con el fin de conjurar las causas de la perturbación del orden público que dieron lugar a dicha declaratoria, impedir la extensión de sus efectos, y de esta manera garantizar la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, el Gobierno Nacional expidió diversos decretos legislativos;

Que a pesar de que las disposiciones excepcionales dictadas por el Gobierno Nacional han contribuido a hacer frente a la perturbación del orden público, la persistencia de las causas de agravación de la misma hizo indispensable que el Gobierno Nacional declarara la prórroga del Estado de Conmoción Interior por noventa (90) días calendario mediante Decreto 208 del 29 de enero de 1996;

Que las diferentes formas de delincuencia organizada han continuado con sus acciones en contra de la estabilidad y la paz ciudadanas, la cuales se han manifestado principalmente en ataques aleves al personal de la fuerza pública, atentados terroristas contra la población civil, ataques y secuestros contra personalidades notables, al igual que graves daños a la infraestructura de servicios del país, especialmente la de transporte y abastecimiento de productos básicos, esto último en razón al mal denominado 'Paro Armado';

Que los actos violentos perpetrados por las distintas organizaciones delincuenciales demuestran que persisten en su voluntad criminal y que aún conservan capacidad para causar graves daños al país, atentando así contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana;

Que ante la subsistencia de las causas de agravación de la perturbación del orden público que dieron lugar a la declaratoria y prórroga del Estado de Conmoción Interior, y el hecho de que las mismas no pueden ser conjuradas mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades, se hace necesario dar continuidad a las facultades excepcionales que

permitan enfrentar dichas causas de perturbación e impedir la extensión de sus efectos;

Que el Presidente de la República, mediante comunicación del 15 de abril de 1996, en cumplimiento de lo previsto por el artículo 213 de la Constitución política, solicitó ante el H. Senado de la República concepto previo y favorable para prorrogar el Estado de Conmoción Interior por noventa (90) días calendario a partir del vencimiento de la primera prórroga del mismo;

Que en sesión del día 24 de abril del presente año el H. Senado de la República emitió concepto favorable a la prórroga del Estado de Conmoción Interior por el lapso indicado, aduciéndose en el informe de la Comisión Accidental, entre otras consideraciones las siguientes:

“IV. NECESIDAD DE LA PRÓRROGA

De acuerdo con la situación descrita sobre la grave situación de orden público que vive el país, que, por lo demás constituye un hecho notorio, se vislumbra que, el asesinato del Dr. Alvaro Gómez Hurtado, ocurrido el 2 de noviembre de 1995, constituyó un preámbulo de una serie de acciones realizadas por las organizaciones criminales, dentro de las cuales se cuentan las organizaciones narcoterroristas y subversivas, cuyo propósito es alterar las instituciones de la Nación y la convivencia ciudadana.”

“Que el terrorismo esté dirigido contra altas personalidades, la fuerza pública, el comercio y el transporte refrenda la gravedad de la actual coyuntura y la necesidad de acudir a herramientas democráticas e institucionales que, para lograr el restablecimiento del orden público, consagra la Constitución Política”.

“En este sentido, los actos delincuenciales indican que hoy más que nunca tales organizaciones criminales, a la par de su franco fortalecimiento militar, tiene claras y muy concretas intenciones expansivas e intimidatorias que desconocen el orden jurídico y la legitimidad de las autoridades, lo cual hace necesario e inaplazable que el Gobierno Nacional continúe con 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 manera inmediata y contundente a los sectores interesados en desestabilizar la República”.

“V. CONCLUSION

Las causas que originaron la perturbación del orden público aún subsisten, por lo que podemos afirmar que, a pesar de que las medidas excepcionales dirigidas a contrarrestar la inequívoca intención de las organizaciones criminales de generar un clima de inestabilidad y de coaccionar a las autoridades a través de amenazas contra los derechos a la vida y a la libertad de las personas, han demostrado resultados, no significa que se haya logrado eliminar el poderío económico y la fuerza dominante de los aparatos de fuerza ilegítimamente constituidos y sus acciones.

Dada la insuficiencia temporal de la declaratoria y de la prórroga inicial del estado de conmoción y la primera prórroga del mismo (sic), para alcanzar los objetivos perseguidos, es totalmente razonable que el Gobierno, a quien le corresponde velar por el orden público de la Nación, apele a la facultad constitucional de solicitar al Senado la autorización para llevar a cabo una segunda prórroga.

Así las cosas, en consideración a que persiste voluntad criminal de los oscuros aparatos de fuerza en el sentido de atentar contra las instituciones, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, y en razón a que las atribuciones ordinarias de policía son insuficientes para conjurar la perturbación del orden público, se hace necesario prorrogar la vigencia del Estado de Conmoción Interior.

Por lo demás, no autorizar la segunda prórroga del estado de conmoción interior podría implicar que dejen de aplicar normas cuyas bondades resultan indudables en una situación de excepción como la que vive nuestro país y, lo más grave, que el Gobierno Nacional pierda sus facultades excepcionales que le permiten estar en plena capacidad de responder de manera inmediata y contundente a los sectores interesados en generar un ambiente de incertidumbre y zozobra en la población”.

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

Que de conformidad con el inciso primero del artículo 213 de la Constitución política, el Gobierno Nacional está facultado para prorrogar el Estado de Conmoción Interior 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 por las razones expuestas es necesario prorrogar por segunda vez la vigencia del Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 1900 de 1995, y prorrogado por primera vez mediante Decreto 208 de del 29 de enero de 1996;

DECRETA

ARTICULO 1°.- Prorrogar por el término de noventa (90) días calendario, contados a partir del 30 de abril de 1996, el Estado de Conmoción Interior declarado mediante Decreto 1900 del 2 de noviembre de 1995 y prorrogado por primera vez a través del Decreto 208 del 29 de enero de 1996

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los

29 ABRIL 1996

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

II. ANTECEDENTES

1.- El día 29 de abril de 1996, el Presidente de la República, con la firma de once (11) de sus Ministros y de tres (3) Viceministros encargados de las funciones del respectivo Ministro, decretó la prórroga del Estado de Conmoción Interior por el término de noventa (90) días calendario.

2.- En acatamiento a lo dispuesto en el párrafo del artículo 215 de la Constitución, el Gobierno Nacional, por intermedio del Secretario General de la Presidencia de la República, remitió a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, el Decreto 777 de 1996, para efectos de su revisión constitucional.

3.- Mediante Auto de mayo seis (6) de mil novecientos noventa y seis (1996) se asumió el conocimiento de la revisión de constitucionalidad del Decreto 777 de 1996 y se ordenó la práctica de pruebas, las cuales fueron recibidas dentro del término fijado y obran en el expediente.

4.- En esa misma providencia, se dio curso a la intervención ciudadana, se ordenó el traslado del proceso al señor Procurador General de la Nación y se realizaron las comunicaciones de rigor, de conformidad con el Decreto 2067 de 1991.

6.- El 30 de mayo de 1996, el Director del Departamento Administrativo de Seguridad, presentó un escrito en el cual solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la norma excepcional sometida a su revisión.

7.- Los ministros del Interior, de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional, a través de memorial fechado el 5 de junio de 1996, defendieron la constitucionalidad del Decreto 777 de 1996.

8.- Mediante memorial de junio 5 de 1996, el Comandante General de las Fuerzas Militares (E), General Harold Bedoya Pizarro, solicitó a la Corte se sirviera declarar la exequibilidad del Decreto 777 de 1996.

9.- El 12 de junio de 1996, el Procurador General de la Nación (E), Luis Eduardo Montoya Medina, rindió su concepto de rigor, en el cual solicitó que la Corte Constitucional declarara la inconstitucionalidad del Decreto 777 de 1996.

III. PRUEBAS SOLICITADAS

En el Auto a través del cual se asumió la revisión constitucional del Decreto 777 de 1996, se decretó la práctica de las siguientes pruebas:

1. Se solicitó a la Presidencia de la República:

a) Informaciones escritas, precisas, pertinentes, completas y concretas sobre los hechos perturbadores que justifican la prórroga del Estado de Conmoción Interior, con indicación de la manera en que alteran sustancial o excepcionalmente la estabilidad institucional, el orden público y la convivencia ciudadana.

b) Información acerca de la eficacia de la prórroga del Estado de Conmoción Interior con miras a repeler o evitar, de manera inmediata o en el término constitucional de noventa (90) días, las causas indicadas en el punto anterior.

c) Indicación y explicación de las razones por las cuales, para conjurar los hechos indicados en la respuesta al punto a), resultan insuficientes los medios ordinarios de policía.

d) Reseña precisa sobre la eficacia e insuficiencia de las medidas dictadas bajo el Estado de Conmoción Interior.

e) Copia de la comunicación de abril quince (15) de mil novecientos noventa y seis (1996), mediante la cual el Presidente de la República solicitó al Senado de la República concepto previo y favorable para prorrogar el Estado de Conmoción Interior, así como la documentación en la que fundamentó su solicitud.

2. Se solicitó al Senado de la República el envío de copia auténtica de la comunicación remitida a esa Corporación por el señor Presidente de la República el día quince (15) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996), sus anexos, copia auténtica del informe de la Comisión Accidental encargada de estudiar la petición y certificación en que se indicara la fecha en que se sometió a consideración la solicitud de prórroga, el número de senadores acreditados, el número de asistentes a la dicha sesión y la votación obtenida.

IV. DESCRIPCION DEL ACERVO PROBATORIO

1. Por medio de oficio fechado el día 8 de mayo de 1996, el Secretario General del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional fotocopia del informe de la Subcomisión Accidental relativo a la prórroga del Estado de Conmoción Interior y certificación de la fecha y quórum de la votación del mencionado informe.

1.1. En el informe de la Subcomisión Accidental, suscrito por los Senadores José Renán Trujillo García, Jimmy Chamorro Cruz, Carlos Martínez Simahan y Juan Guillermo Angel Mejía, aparecen las siguientes consideraciones:

a) El informe se inicia con un recuento de las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior (Decreto 1900 de noviembre 2 de 1995). Se anota que el estado de excepción fue decretado en razón de los hechos violentos ocurridos con posterioridad al 16 de agosto de 1995, entre los cuales se destacan el asesinato de Alvaro Gómez Hurtado y las amenazas a altos funcionarios del Estado y personalidades de la vida nacional. El Gobierno Nacional consideró que los hechos anteriores constituían una “expresión inequívoca de la existencia de organizaciones criminales con inmenso poder desestabilizador”.

A través del Decreto 208 de enero 29 de 1996, el Gobierno Nacional prorrogó, por primera vez, el Estado de Conmoción Interior en razón de la ocurrencia de una serie de nuevos hechos violentos que, en opinión del Ejecutivo, evidenciaban “un claro y sobreviniente propósito de desestabilización”. Entre esos hechos son de resaltar el asesinato de la directora de la Cárcel de Palmira, la fuga de José Santacruz Londoño y el asesinato del alcalde de Miraflores (Guaviare).

Para concluir la primera parte de su informe, la Subcomisión del Senado de la República, señala: “Esta Subcomisión ha podido constatar que los hechos violentos descritos por el Gobierno Nacional desde la declaratoria del estado de conmoción interior, continúan presentándose con mayor intensidad y gravedad a pesar de las medidas adoptadas para la conjuración de la perturbación en el orden público, y de la eficacia que las mismas han demostrado en muchos aspectos”.

b) A continuación, el informe de la Subcomisión del Senado efectúa un recuento de las medidas adoptadas al amparo del Estado de Conmoción Interior, las cuales se recogen en los

decretos 1900, 1901 y 1902 del noviembre 2 de 1995; 2027 y 2238 del 21 de noviembre de 1995; 100 del 15 de enero de 1996; 208 del 29 de enero de 1996; y, 717 del 18 de abril de 1996.

c) La efectividad de las medidas contenidas en los decretos antes enumerados para conjurar los hechos perturbadores del orden público fue evaluada por la Subcomisión Accidental del Senado de la República en los siguientes términos:

“La declaratoria del Estado de Conmoción Interior, fundamentada en hechos conocidos por esta Corporación de manera inmediata, y las medidas adoptadas en el marco de ésta, a pesar de haber conseguido resultados loables, para contrarrestar las circunstancias y causas sobrevinientes que amenazaban el orden institucional, la convivencia ciudadana y ponían en grave e inminente peligro a las instituciones legítimamente constituidas, no han sido suficientes, por lo que el Gobierno Nacional optó, (...) por prorrogar el excepcional Estado por un período de 90 días, con la expedición del decreto 0208 del 23 (sic) de enero de 1996. Sin embargo, (...), las medidas han dado algunos resultados - pero no los suficientes - en la conjuración de las causas de alteración del orden público.”

d) A juicio de los miembros de la Subcomisión Accidental del Senado de la República, el asesinato de Alvaro Gómez Hurtado sólo constituyó un preámbulo de una serie de actos violentos, llevados a cabo por organizaciones narcoterroristas y subversivas, “cuyo propósito es alterar las instituciones de la Nación y la convivencia ciudadana”.

En particular, la perturbación del orden público se ha visto agravada, “a partir de los recientes acontecimientos, tales como el mal llamado ‘PARO ARMADO’, perpetrado los días 8 y 9 de abril que dejó un saldo de doce (12) civiles asesinados y seis (6) miembros de la fuerza pública muertos, en los Departamentos de Santander, Antioquia y Tolima y que ha generado un incremento de las actividades terroristas, cuyo último episodio fue la masacre que tuvo lugar el día 16 de los corrientes, en el Departamento de Nariño cobrando treinta

(30) víctimas entre efectivos del Ejército que perdieron su vida y dieciséis (16) heridos, constituyen signos inequívocos de que oscuros aparatos de fuerza que persisten en su voluntad criminal de sustituir el régimen democrático a través de la violencia”.

Acerca de la necesidad de prorrogar nuevamente el Estado de Conmoción Interior, la Subcomisión del Senado señaló: “Los actos delincuenciales indican que hoy más que nunca, tales organizaciones criminales, a la par de su franco fortalecimiento militar, tienen claras y muy concretas intenciones expansivas e intimidatorias que desconocen el orden jurídico y la legitimidad de las autoridades, lo cual hace necesario e inaplazable que el Gobierno Nacional continúe con 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 manera inmediata y contundente a los sectores interesados en desestabilizar la República”.

e) Por último, el informe de la Subcomisión del Senado de la República advierte que las causas que originaron la perturbación aún subsisten, a pesar de los resultados positivos que arroja la aplicación de las medidas excepcionales adoptadas. Por otro lado, “no autorizar la segunda prórroga del estado de conmoción interior podría implicar que dejen de aplicar normas cuyas bondades resultan indudables en una situación de excepción como la que vive nuestro país y, lo más grave, que el Gobierno Nacional pierda sus facultades excepcionales que le permiten estar en plena capacidad de responder de manera inmediata y contundente a los sectores interesados en generar un ambiente de incertidumbre y zozobra en la población”.

En razón de todas las consideraciones anteriores, el informe de la Subcomisión Accidental del Senado de la República propone emitir concepto favorable al Gobierno Nacional para que prorrogue, por segunda vez, el Estado de Conmoción Interior decretado mediante el Decreto 1900 de 1995 y prorrogado, por primera vez, a través del Decreto 208 de 1996.

1.2. El Secretario General del Senado de la República hizo constar que la proposición N° 163, suscrita por los miembros de la Comisión Accidental, en la cual se proponía el voto favorable

del Senado a la solicitud de prórroga del Estado de Conmoción Interior por parte del Gobierno Nacional, fue aprobada por esa Corporación en su sesión ordinaria de abril 24 de 1996, con la votación de 87 senadores, de un total de 102, 14 de los cuales justificaron su inasistencia.

2. La Presidencia de la República envió a esta Corporación la siguiente documentación, tendente a sustentar la prórroga del Estado de Conmoción Interior:

2.1. Informe de mayo 13 de 1996 emanado de la Dirección General de Inteligencia – División de Análisis – del Departamento Administrativo de Seguridad, en el cual se analizan los hechos y motivos que originaron la prórroga del Estado de Conmoción Interior. En este documento se hace énfasis en la utilidad y necesidad de la prórroga del estado de excepción y se señalan los hechos de mayor relevancia ocurridos durante la declaratoria y prórroga del Estado de Conmoción Interior (acciones de la subversión, secuestros y homicidios).

2.2. Informe del Comando General de las Fuerzas Militares – Departamento D-2 Estado Mayor Conjunto – en donde constan las estadísticas, correspondientes al período comprendido entre el 15 de marzo y el 30 de abril de 1996, relativas a: (1) acciones subversivas contra propias tropas; (2) acciones subversivas; (3) acciones contra militares; (4) acciones contra civiles; (5) actos terroristas; y, (6) número de secuestrados.

2.3. Copias de los Boletines Informativos N° 10/96 (marzo 7 de 1996); N° 11/96 (marzo 14 de 1996); N° 12/96 (marzo 21 de 1996); N° 13/96 (marzo 28 de 1996); N° 14/96 (abril 11 de 1996); N° 15/96 (abril 18 de 1996); N° 16/96 (abril 25 de 1996); y, N° 18/96 (mayo 9 de 1996), emanados de la Junta de Inteligencia Militar, Comando General de las Fuerzas Militares – Departamento D-2 Estado Mayor Conjunto -. En estos boletines se efectúa un análisis de la situación política, regional y del estado de la subversión.

2.4. Informe del Ministerio de Defensa Nacional relativo a la situación subversiva y delincuencial en el país durante el mes de abril de 1996. En este documento se hace referencia al número de actos de obstrucción de vías, contactos armados, hostigamientos a puestos de policía y al Ejército, actos terroristas a la infraestructura energética, actos terroristas contra la población civil, emboscadas contra las propias tropas, voladuras de oleoductos, actos terroristas contra el sistema vial, quema de vehículos y colocación de artefactos explosivos contra entidades.

2.5. Informes del Ministerio de Defensa relativos a: (1) hechos ocurridos en el Municipio de Puerres (Nariño) el 15 de abril de 1996; (2) análisis del “paro armado”; (3) áreas de concentración de la subversión por Divisiones del Ejército Nacional.

2.6. Informe del Ministerio de Defensa Nacional – Comando General de las Fuerzas Militares, Departamento D-2, Estado Mayor Conjunto – concerniente a la situación de orden público por departamentos, fechado el 15 de abril de 1996.

V. intervención ciudadana

Intervención de los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho y de Defensa

Luego de establecer que el Decreto 777 de 1996 cumple con los requisitos formales indicados en la Constitución y en la Ley 137 de 1994, los ministros del Interior, de Justicia y del Derecho y de Defensa, solicitaron a la Corte la declaración de constitucionalidad del mencionado Decreto.

Según los representantes del Gobierno Nacional, si bien las medidas dictadas al amparo de la conmoción interior han resultado eficaces en la eliminación de las causas perturbatorias del orden público que determinaron su declaración y su posterior prórroga, aún no ha sido posible conjurar la perturbación de la paz pública. Por este motivo, no es posible levantar aún el estado de conmoción interior y las medidas excepcionales dictadas bajo su vigencia. Opinan los ministros intervinientes que, “los hechos delincuenciales atribuidos a organizaciones criminales – subversivas y terroristas – y ocurridos en diferentes regiones del país, revisten un alto grado inusitado de gravedad, toda vez que se han encaminado de una manera estratégica hacia la población civil y la Fuerza Pública, afectando seriamente los valores constitucionales de la convivencia ciudadana, la estabilidad de las instituciones y la propia seguridad del Estado, por las características sui generis de violencia”.

Eventos tales como el “paro armado”, la masacre de treinta efectivos del Ejército Nacional en Puerres (Nariño), las acciones tendentes a la desestabilización de las instituciones políticas y económicas del país y la evidencia de que los actos delincuenciales se dirigen a las zonas económicamente importantes, “constituyen signos inequívocos de que no han desaparecido los oscuros aparatos de fuerza que persisten en su voluntad criminal de sustituir el régimen democrático a través de la violencia”. En este orden de ideas, se hace “necesario e

imperativo el mantenimiento tanto de las medidas excepcionales como de la virtualidad de producir nuevas con fundamento en el estado de excepción, de manera que el Estado esté en plena capacidad de responder de manera inmediata a estas inusitadas acciones delictivas que pretenden desestabilizar la República, más aún, cuando las atribuciones ordinarias de las autoridades no son suficientes para conjurar la crisis, tal como lo entendió la Corte al declarar la exequibilidad del Decreto 208 de 1996 por el cual se prorrogó el Estado de Conmoción Interior declarado el 2 de noviembre del año inmediatamente anterior”. De igual forma, la necesidad de continuar aplicando las medidas excepcionales y de prorrogar el estado de conmoción interior, se desprenden con claridad del informe de la Comisión Accidental del Senado de la República que dio concepto previo y favorable a la prórroga del mencionado estado de excepción.

Por último, los ministros plantean que, en el caso del Decreto 777 de 1996, se presenta la primera de las causas por las cuales es viable la prórroga del estado de conmoción interior, según lo establecido por la Corte Constitucional en su sentencia C-153 de 1996. En efecto, según la Corte, cuando no hayan desaparecido las causas de la perturbación es factible la mencionada prórroga. Concluyen los representantes del Gobierno nacional que “a pesar de la efectividad de las medidas adoptadas desde la declaración del Estado de Conmoción Interior y de su prórroga inicial, la gravedad de la situación actual nos permite concluir que no han desaparecido las amenazas y los hechos concretos contra la estabilidad de las instituciones y la convivencia ciudadana, así como la existencia de los aparatos de fuerza dotados de inmensa capacidad de desestabilización”.

Intervención del Comandante General de las Fuerzas Militares

Según el Comandante General de las Fuerzas Militares (E), las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para restablecer el orden público, a pesar de haber permitido hacer frente a la situación, no han sido suficientes para conjurar “la agravación y persistencia de las organizaciones delincuenciales en sus ataques a la Fuerza Pública, en atentados terroristas, secuestros, en daños a oleoductos y a la infraestructura de servicios del país”. Por esta razón, es necesaria la prórroga del estado de conmoción interior, con el fin de evitar que los efectos de los hechos atentatorios contra el orden público se sigan extendiendo y cobren un cariz cada vez más funesto.

Una segunda prórroga de la conmoción interior se hace necesaria como quiera que las facultades ordinarias que la Constitución y la ley otorgan al Presidente de la República, son insuficientes para conjurar las causas que perturban el orden público. Por otra parte, sólo a través de instrumentos excepcionales el Gobierno podría responder de “manera inmediata y contundente a los sectores interesados en perturbar el orden público”.

El Comandante General de las Fuerzas Militares concluye que, “es totalmente razonable la necesidad de dar aplicación al inciso 1° del artículo 213 en concordancia con el numeral 4° del artículo 189 de la Constitución Nacional, que se refieren a la prórroga del Estado de Conmoción Interior y a la facultad del señor Presidente de conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.

Intervención del Director del Departamento Administrativo de Seguridad

El Director del Departamento Administrativo de Seguridad sometió a la consideración de la Corte un escrito por medio del cual justifica la constitucionalidad del Decreto 777 de 1996.

En opinión del Director del organismo de inteligencia, a pesar de las medidas de excepción adoptadas a partir de la declaratoria del estado de conmoción interior (Decreto 1900 de 1995), se siguieron presentando acciones delictivas contra la estabilidad institucional, la seguridad nacional y la convivencia ciudadana. En efecto, la guerrilla “ha pretendido agregar nuevos factores de desestabilidad a la actual crisis política del país; (...) con el propósito de demostrar que es una fuerza militar capaz de propiciar la caída del régimen político legítimamente constituido”. Según el Director del DAS, el anterior aserto se fundamenta en el incremento de acciones tales como el homicidio selectivo e indiscriminado, las matanzas de campesinos, el constreñimiento a importantes sectores financieros, sociales y económicos, etc. Igualmente, la vinculación de la actividad guerrillera con el negocio del narcotráfico y el incremento de las actuaciones de los grupos paramilitares, son factores que contribuyen a elevar los índices de violencia que se registran en la actualidad.

En razón de estos hechos y frente a la insuficiencia de los medios ordinarios para contrarrestar la perturbación del orden público, se hace necesaria la continuidad de los mecanismos extraordinarios dictados al amparo del estado de conmoción interior.

Para concluir, y con el fin de demostrar que “a pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional,

los grupos generadores de violencia no cesan en sus acciones criminales”, el Director del DAS realiza un recuento de las acciones de la subversión, de los secuestros y de los homicidios ocurridos durante la vigencia del estado de conmoción interior y su primera prórroga.

Alirio Uribe Muñoz, actuando en su calidad de ciudadano y de representante legal de la Corporación Colectivo de Abogados, solicitó a la Corte Constitucional la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 777 de 1996.

Según el ciudadano interviniente, el mencionado Decreto viola el artículo 213 de la Constitución, en concordancia con los demás artículos que conforman el capítulo de la Carta Política relativo a los estados de excepción. Igualmente, el Decreto 777 de 1996 vulnera la Ley 137 de 1996, el artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En particular, el representante de la Corporación Colectivo de Abogados señala la necesidad de fijar el alcance de la temporalidad del estado de conmoción interior. A pesar de que la Constitución es clara al determinar que éste no puede durar más de 270 días, se han presentado una serie de interpretaciones que han conducido a que la conmoción interior se convierta en un fenómeno permanente.

En opinión del ciudadano Uribe Muñoz, el artículo 213 de la Carta puede ser interpretado en tres sentidos distintos, cuando de fijar la duración del estado de conmoción interior se trata:

a) Los 270 días y los 90 de prórroga se cuentan con respecto del mandato presidencial. Según esta interpretación, durante un período presidencial de cuatro años, sólo se podría gobernar un máximo de 360 días bajo el estado de conmoción interior. Según el ciudadano interviniente esta es la única interpretación que se ajusta al espíritu del Constituyente y se adecua a los mandatos de la Constitución.

b) Los 270 días se cuentan respecto del año calendario y se pueden prorrogar por 90 días cada vez. En este sentido, 360 de los días de cada año calendario podrían corresponder

al estado de conmoción interior, lo cual implicaría que un Presidente de la República podría gobernar los cuatro años de su período bajo el mencionado estado de excepción. Según esta hipótesis “estaríamos frente al caduco Estado de Sitio que no tenía límites en el tiempo y que dependía de la voluntad del gobernante de turno”.

c) Puede presentarse la coexistencia de varias conmociones interiores simultáneas y, por ello, el término constitucional se cuenta respecto de cada uno de los hechos sobrevinientes que motivan la respectiva declaratoria, con independencia del año calendario y del período presidencial. En opinión de Uribe Muñoz, esta interpretación conduciría, también, a “Conmociones Interiores sin solución de continuidad y sin límite, inaplicando el artículo 213 de la C.N. y el espíritu del Constituyente”.

El representante de la Corporación Colectivo de Abogados señala la necesidad de aclarar el alcance de la sentencia C-153 de 1996, como quiera que las diferentes hipótesis avanzadas por la Corte en este pronunciamiento determinan la pérdida del carácter temporal que es inherente al estado de conmoción interior. En opinión de la Corte la conmoción interior puede prorrogarse cuando no hayan desaparecido las causas de perturbación del orden público; cuando, estando por vencerse el período del estado de excepción, no se han conjurado las causas de su declaratoria y, además, aparecen nuevos motivos de perturbadores del orden público; cuando habiéndose conjurado los factores perturbadores del orden público, aparecen nuevas causas distintas a las primeras; y, cuando las causas perturbatorias que dan lugar a un primer estado de excepción no han sido aún conjuradas y aparecen circunstancias distintas que ameritan la declaratoria de un nuevo estado excepcional. Para el ciudadano Uribe Muñoz, las últimas dos hipótesis sólo conducirían a erigir los estados de excepción en un fenómeno que carecería de límites en el tiempo y que no responde a motivación jurídica alguna sino a la mera voluntad y conveniencia del gobernante de turno.

Por las razones antes anotadas, el representante de la Corporación Colectivo de Abogados considera que el Decreto 777 de 1996 es inconstitucional. En su opinión, “180 días han sido suficientes para tomar las medidas necesarias para contrarrestar los hechos reiterados de violencia que en el entender del Gobierno han creado una situación de anormalidad grave que hoy ha disminuido. Si bien es cierto se mantienen hechos de violencia, se debe tener en

cuenta que hacen parte de la violencia permanente y estructural que ha vivido el país durante los últimos 50 años. Estos hechos lamentables se deben atacar con medidas estructurales y con vocación de permanencia que lleguen al fondo de la problemática estructural del país”.

Por último, el ciudadano Uribe Muñoz solicita a la Corte que “aplique la favorabilidad interpretativa para salvaguardar el Estado Social y Democrático de Derecho para que en interpretaciones posteriores no prime la razón de Estado por encima del propio ordenamiento constitucional y por encima de los compromisos asumidos en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de los cuales Colombia es Estado Parte”.

VI. concepto del Procurador General de la Nación

En su concepto, el Procurador General de la Nación (E) solicita a la Corte Constitucional se sirva declarar la inexequibilidad del Decreto 777 de 1996, por medio del cual se prorroga el estado de conmoción interior.

Luego de establecer que el Decreto bajo revisión se ajusta, desde el punto de vista formal, a los postulados constitucionales y legales, el representante del Ministerio Público inicia el análisis material del Decreto 777 de 1996 recordando que los hechos que pueden dar lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior, así como a su prórroga, deben revestir una gravedad tal que afecten la seguridad del Estado, la estabilidad institucional o la convivencia ciudadana y no deben poder ser conjurados a través de los medios ordinarios de policía con que cuenta el Gobierno Nacional.

Con base en las anteriores premisas, el Procurador realiza un análisis del acervo probatorio que obra en el expediente y concluye que de los hechos recogidos en éste, “sobre todo en cuanto respecta a los eventos acaecidos durante el término de la primera prórroga, como antecedente necesario de la segunda, si bien recoge un anecdotario trágico y lamentable, no denota una gravedad excepcional, o siquiera una reiteración tal que trascienda la cotidiana confrontación armada que aqueja el discurrir diario del país”. Por otra parte, en los informes suministrados por el Gobierno nacional se citan una serie de hechos posteriores al 29 de abril de 1996, que no pueden tenerse como causa justificante de la prórroga de la conmoción interior.

En este sentido, el análisis que de los hechos efectúa el Gobierno nacional se encuentra permeado por una óptica “peligrosista” que tiende a la formulación de juicios sobre hechos que aún no se han producido. En efecto, las pruebas remitidas por el Ejecutivo “revelan una clara tendencia a la presunción y la conjetura, de donde difícilmente se logra asir la declaratoria o la prórroga de un estado excepcional”.

En suma, para el Procurador General de la Nación (E) del ámbito político no se desprenden causas que atenten contra el orden público. De igual forma, la turbación de la paz pública tampoco “se puede derivar de la actividad legítima de los asociados en relación con la asociación, reunión o protesta, cuya criminalización se halla expresamente proscrita por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”. En cuanto a la actividad de los grupos insurgentes, ésta no parece extralimitar sus índices normales de intensidad ni se advierte que su control no pueda lograrse a través de los medios ordinarios de policía. En este orden de ideas, “es de anotar que las circunstancias materiales que soportan la expedición de las medidas de conmoción en la oportunidad presente, de conformidad con la pruebas aportadas al proceso, no conllevan desestabilización actual o inminente del orden público social general”.

Según el concepto fiscal, el recurso al estado de conmoción interior no puede basarse en meras conjeturas y eventualidades sino en agresiones actuales e inminentes, frente a las cuales las medidas excepcionales operen como instrumento de reacción. Por esta misma razón, “para contrarrestar manifestaciones claras de delincuencia común, existen los instrumentos legales y materiales idóneos para poner en práctica una actuación efectiva de las autoridades, no obstante lo cual se persevera en el recurso al expediente de excepción, en desconocimiento de la voluntad del Constituyente a este respecto”.

Por último, el Procurador concluye que, en el presente caso, existe una ausencia de vínculo de conexidad que justifique la prórroga del estado de conmoción interior. De este modo, se pone en evidencia “una política desproporcionada, dentro de la cual la legislación de excepción se revela innecesaria”. Los estados de excepción tienen una clara finalidad reactiva y no de “prevención general”, como se desprende del material aportado por el Gobierno nacional en la presente ocasión para sustentar la prórroga de la conmoción interior.

VII. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos de los artículos 214-6 y 241-7 de la C.P., la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto 777 de 1996, tanto por los aspectos de forma como de fondo.

Examen de los requisitos de forma

2. La Corte encuentra que el Decreto 777 de 1996 cumple con las exigencias formales señaladas en el artículo 215 de la Constitución Política.

En efecto:

1) La declaración de la prórroga del Estado de Conmoción ha sido motivada en los considerandos del Decreto, lo cual es suficiente para que se tenga por debidamente satisfecho este requisito, en el aspecto que ahora ocupa la atención de la Corte. El aspecto material amerita un análisis que se hará posteriormente en acápite separado.

2) El Decreto que se revisa fue firmado por el Presidente, once (11) de sus Ministros y tres viceministros encargados de los respectivos ministerios.

3) El Senado de la República, en sesión de abril 24 del año en curso, emitió concepto previo y favorable a la prórroga del Estado de Conmoción Interior.

4) El período por el cual se prorrogó el Estado de Conmoción Interior se encuentra dentro del límite máximo autorizado por la Constitución, para que el Ejecutivo haga uso de las facultades propias del Estado de Conmoción.

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

Examen de Fondo

3. Mediante el decreto objeto de análisis, el Presidente, con la firma de todos los ministros, dispone la última prórroga del término de la conmoción interior declarado mediante el

Decreto 1900 del 2 de noviembre de 1995. Ya se hizo referencia al concepto previo y favorable del Senado de la República, sin el cual la prolongación del estado de excepción, no había podido darse.

Corresponde a la Corte determinar si la prórroga del estado de conmoción interior se sujeta a las disposiciones contenidas en el artículo 213 de la Carta, vale decir, si para la época de la expedición del decreto que se analiza se presentaban los hechos alegados por el Gobierno, si éstos revestían la gravedad y la tipicidad requeridas por la Constitución para configurar una situación de anormalidad y, por último, si efectivamente no podían ser controlados a través de la utilización de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

El examen de fondo, que a continuación se realiza - conforme lo ordena la Constitución y de acuerdo con la jurisprudencia constante de esta Corporación -, no tiene otro sentido que el de evitar que el ejecutivo, como poder constituido, se coloque por encima de la Constitución, concentre en sus manos todos los poderes del Estado y proceda a reducir a su mínima expresión o a soslayar la vigencia del orden democrático y de los derechos humanos que consagra la Constitución. A esta situación fácilmente se llegaría si la Corte no examinara y no se pronunciara expresamente sobre la verdadera existencia de las circunstancias que, en los términos de la Constitución Política, autorizan al Gobierno a decretar los estados de excepción. El examen de constitucionalidad sobre los decretos que declaran los estados de excepción y de sus respectivas prórrogas, limitado a la forma, equivaldría a eliminar la distinción entre normalidad y anormalidad institucional y, por este camino, se sometería a la simple voluntad del gobernante de turno la vigencia efectiva de la Carta Política y de los derechos humanos.

En esta oportunidad, la Corte reafirma su competencia para conocer de los decretos que declaran los estados de excepción y de sus prórrogas, tanto por los aspectos de forma como de fondo. La función de salvaguardar la integridad de la Constitución Política, en esta materia, es incompatible con el retorno a la época aciaga del abuso del anterior estado de sitio que, como lo señaló el Constituyente de 1991, no sólo desvirtuó el sentido de esta figura excepcional, sino que la convirtió en permanente, con grave detrimento del estado de derecho y de la eficacia real de las garantías y derechos de las personas. Justamente el examen material de los mencionados decretos impide el advenimiento del autoritarismo y la anulación práctica y soterrada de las garantías constitucionales, todo lo cual resulta de

imposible control si la función de la Corte se limitara a la mera constatación de firmas de los funcionarios que eventualmente se propusieran ésa nefasta misión.

En este punto resulta determinante advertir que, según se desprende del artículo 213 de la Carta, para que el decreto legislativo a través del cual se extiende el estado de conmoción interior resulte constitucional, se requiere que se cumplan los mismos requisitos que se exigen para decretar el estado de excepción, sumados a las exigencias propias de la naturaleza de la prórroga.

4. La naturaleza especial de la prórroga – que tiene como efecto la permanencia de las medidas de excepción expedidas al amparo del decreto que declara el estado de conmoción interior o de la primera prórroga -, exige que además de cumplirse los requisitos necesarios para declarar dicho estado, se mantenga una conexidad fundamental entre las causas o efectos de la perturbación. Lo anterior no obsta para que, identificadas nuevas causas o efectos, el gobierno pueda, a través del decreto de prórroga, ampliar el ámbito material de aplicación de las potestades de excepción. Sin embargo, la inexistencia de conexidad sustancial entre los hechos alegados en el decreto que contiene la declaración y aquellos que fundamentan la prórroga, llevaría necesariamente a un pronunciamiento de inexecutable de esta última. El decreto que prorroga el estado de conmoción interior debe referirse a hechos que sean conexos respecto de los que originaron el decreto declaratorio del estado de excepción. Sólo así podría justificarse la prolongación de la vigencia de los decretos legislativos previamente dictados. En efecto, la citada norma dispone:

“ARTICULO 214. Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:

1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.

(...)”

Por último resulta importante precisar que, según lo dispuesto en el artículo 213 de la Carta, el término de 270 días señalado en la norma constitucional, se cuenta desde el momento en el que se expide el decreto de conmoción interior, con independencia de las sucesivas

prórrogas.

5. En el caso que ocupa la atención de la Corte, si bien la conmoción interior se decretó con el objeto de conjurar la alteración del orden público, causada por distintas organizaciones colocadas al margen de la ley, que habían provocado una inusual alarma en la población a raíz del cruel asesinato del Dr. Alvaro Gómez Hurtado, pronto se advirtió que a las circunstancias observadas se agregaban otras nuevas que, si cabe, empeoraban aún más y de manera dramática la tensión existente, ante lo cual se decidió prorrogar por noventa días la vigencia de la medida excepcional. Como justificación del decreto que se estudia, el Gobierno alega que pese a la extensión del término, al cual se ha hecho alusión, los factores que contribuyen a generar la situación crítica de orden público que padece el país, se mantienen.

6. De acuerdo con las pruebas recaudadas, para el 29 de abril del año en curso, a los diferentes grupos de la delincuencia organizada se atribuyen, entre otros, los siguientes hechos: (1) obstaculización simultánea de importantes vías terrestres y cierre temporal de algunas de ellas; (2) expansión de los frentes armados y de sus zonas de influencia; (3) adquisición ilícita de material de guerra; (4) infiltración en las administraciones locales y aplicación de prácticas coercitivas contra sus funcionarios; (5) tomas de municipios y asaltos a puestos de policía; (6) producción y venta de sustancias sicotrópicas; (7) incremento progresivo de las fuentes financieras, las que se nutren de las actividades ilícitas, como los secuestros y las extorsiones, y el fruto del narcotráfico y la desviación de fondos públicos; (8) destrucción sistemática de la infraestructura productiva del país; (9) amedrantamiento de la población rural y urbana y aprovechamiento de esa condición para sus propósitos delictivos; (10) aumento del control territorial y consiguiente desprotección de los ciudadanos sujetos a su directa influencia; (11) amenazas y acciones contra la vida, la integridad personal y la libertad de personalidades públicas con el objeto de ejercer influencia política y desestabilizar a las instituciones.

7. La mayoría de los hechos mencionados revisten carácter endémico y, por lo tanto, su mera ocurrencia no justificaría constitucionalmente la declaración del estado de conmoción interior. Por tratarse de situaciones que hacen parte de la violencia crónica que afecta al país, para enfrentarlas no puede acudirse a medidas de excepción cuya función es la de repeler de manera rápida y efectiva hechos sobrevinientes que afecten de manera

excepcional la estabilidad del orden constitucional. De lo contrario se estaría justificando la ineficacia del Estado para diseñar mecanismos definitivos de solución de las diversas manifestaciones de violencia, so pretexto de la utilización de medidas cuya vigencia compromete el normal funcionamiento de las ramas del poder público y el goce de los derechos y libertades que integran el núcleo básico de un Estado democrático de derecho.

Sin embargo, las amenazas y atentados contra la vida, la integridad personal y la libertad de dirigentes políticos y de sus familiares, en el contexto de los hechos de carácter endémico antes mencionados, tiene la virtualidad de combinarse con estos últimos y generar una grave desestabilización y ruptura de la vida comunitaria, que no puede por su inminencia, magnitud y por sus manifestaciones radicalmente violentas enfrentarse con los instrumentos de la policía ordinaria.

De otra parte encuentra la Corte que si bien algunos de los hechos sobrevinientes reseñados en las pruebas recaudadas ocurrieron con antelación a la declaratoria de la prórroga, también lo es que para el 29 de abril resultaba imposible medir la eficacia de las medidas adoptadas al amparo de la declaración del estado de conmoción y de la primera prórroga, por lo que se justifica la ampliación del término a fin de garantizar el logro de los objetivos perseguidos por las medidas de excepción.

8. La agudización sobreviniente sumada a nuevos hechos de violencia selectiva y altamente desestabilizadora, que justificó la primera prórroga de la conmoción interior y que, igualmente, por lo expuesto, abona la segunda, responde, en buena parte, a la acción de los agentes de la violencia crónica que se han apoderado del país, que en este caso han apelado a una utilización intensa y planificada de sus enormes aparatos de fuerza.

No obstante lo anterior, la Corte debe advertir que el estado de anormalidad institucional, concebido con carácter excepcional, no puede tornarse permanente. Para la Constitución Política, sólo es de recibo una situación de anormalidad excepcional y no permanente. La utilización, casi ininterrumpida de los poderes excepcionales, no parece resolver la crisis que sufre el país. En esta oportunidad cabe reiterar que si la agudización sobreviniente no logra ser conjurada, pese a la adopción de las medidas excepcionales, esto significará que el estado de conmoción interior, por los factores y causas de la perturbación, habrá dejado de ser eficaz e idónea para ese propósito y, en su lugar, los responsables de mantener el orden

público y la presencia servicial del Estado en todo el territorio nacional, deberán poner en práctica soluciones materiales y políticas, estrictamente ceñidas a la Constitución y al Estado Social de Derecho, que efectivamente consulten los motivos profundos de la endémica violencia a la que se han visto sometidos los colombianos.

Inexorablemente llega un momento en el que el uso de un instrumento de garantía institucional, por su abuso, se desprestigia y pierde la fuerza que correspondía a su esencia. Si inclusive, munido el Presidente de poderes excepcionales, se revelara incapaz de conjurar los factores perturbadores del orden público, el estado de conmoción adquiriría una función puramente simbólica, para la cual no se diseñó.

En esta ocasión, dado que está plenamente comprobada la persistencia de una situación de grave agudización de la perturbación del orden público, derivada de una sostenida y violenta ofensiva de las organizaciones delincuenciales, la prórroga del término de la conmoción interior se ajusta a la Constitución. Corresponderá al Presidente evitar, a través del ejercicio de sus facultades y del cumplimiento diligente de sus deberes y atribuciones, que la situación descrita adquiera visos endémicos, en cuyo caso el recurso al estado de conmoción interior carecerá de sentido.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto 777 de abril veintinueve (29) de 1996 “por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-328/96

CONMOCION INTERIOR-Declaración no sujeta a control de constitucionalidad/GUERRA
EXTERIOR-Declaración no sujeta a control de constitucionalidad (Aclaración de voto)

La Corte Constitucional carece de facultades para hacer el examen de fondo de la declaración del Estado de Conmoción Interior. La declaración del Estado de Conmoción Interior, lo mismo que la del Estado de Guerra Exterior, no requiere decreto alguno: es solamente una declaración con la firma del Presidente y de todos sus ministros. Tal declaración no está sujeta al control judicial de la Corte Constitucional, pero sí al control político que ejerce el Congreso de la República.

CONMOCION INTERIOR-Declaración sujeta a control político del Congreso (Aclaración de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Alcance del control de decretos legislativos (Aclaración de voto)

Así como la Corte no es responsable del orden público, no tiene entre sus atribuciones, la de juzgar la eficacia o ineficacia de las medidas excepcionales que se adoptan por medio de los decretos legislativos. En relación con éstos, la Corte tiene que limitarse a examinarlos por el aspecto estrictamente jurídico, para responder a una sola pregunta: quebrantan alguna norma de la Constitución, o no quebrantan ninguna. El examen de conveniencia o inconveniencia, de eficacia o ineficacia, es absolutamente ajeno a las competencias de la Corte. Y si no puede hacer este análisis al examinar los decretos, menos pueden sus sentencias calificar la conducta del gobierno en este campo. ¿A quién corresponde ese juicio? Al Congreso, en ejercicio del control político.

ESTADOS DE EXCEPCION-Facultades del Presidente de la República (Aclaración de voto)

En la medida en que la Constitución, las leyes estatutarias o la jurisprudencia de la Corte Constitucional, recorten y limiten las facultades del Presidente de la República, se harán ineficaces los estados de excepción. Su ineficacia obligará a decretarlos cada vez con mayor frecuencia, y permitirá a los delincuentes enemigos del orden y de las libertades, conspirar contra nuestra organización democrática e impedir a los colombianos el normal disfrute de todos sus derechos. El crimen y el desorden sólo favorecen a los detentadores de la fuerza que actúan contra el orden jurídico y contra los derechos de todos.

Con el respeto de siempre, expongo las razones que me obligan a aclarar mi voto en la sentencia de la referencia.

Primera.- La Corte Constitucional no es competente para conocer de la declaración del estado de conmoción interior, ni de la declaración que prorroga tal estado.

Como lo he venido sosteniendo, la Corte Constitucional carece de competencia para conocer de la declaración de los estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior, y emergencia). Así lo sostuve en el salvamento de voto a la sentencia C-466/95, de octubre 18 de 1995. Posteriormente, al aclarar mi voto en la sentencia C-027/96, de enero 29 de 1996.

En esta aclaración fui todavía más lejos: sostuve que la declaración no es un decreto, sino una simple declaración política, no sujeta, por lo mismo al control judicial, sino al control político del Congreso de la República.

Y si la declaración de la conmoción no está sujeta al control de la Corte, mal podría estarlo su prórroga. Las razones de mi disenso están expuestas con toda claridad, en la aclaración de voto a la sentencia C-027/96, que es pertinente transcribir:

“Primera.- Al salvar el voto en la sentencia C-466 de octubre 18 de 1995, que declaró inexecutable el decreto 1370 del 16 de agosto de 1995, por el cual se había declarado el estado de conmoción interior, expresé:

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

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

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

“Por lo anterior, como lo sostuve en el debate que culminó con la adopción de la sentencia C-466 de 1995, solamente en casos extremos de mal uso del artículo 213 de la Constitución, puede la Corte Constitucional declarar que no existe la grave perturbación. Fue eso lo que aconteció cuando la Corte, por medio de la sentencia C-300 de julio 10. de 1994, declaró inexecutable el decreto 874 del 10. de mayo de 1994.

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

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

“Como se ve, propuse, como ya lo había hecho en el debate que culminó con la adopción de la sentencia de inexecutable, el cambio de la jurisprudencia de la Corte.

“Segunda.- Desde el día de ese salvamento de voto, he seguido reflexionando sobre este asunto y he llegado a la conclusión de que la Corte Constitucional carece de facultades para hacer el examen de fondo de la declaración del Estado de Conmoción Interior, por estos motivos:

“Si se lee el artículo 213, se encuentra que no determina que el Estado de Conmoción Interior se declare por medio de un decreto. En efecto:

“En el inciso primero se dice que “el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior”; en el segundo, “mediante tal declaración, el gobierno tendrá las facultades...”; en el cuarto se establece la reunión del Congreso, dentro de los tres días siguientes ” a la declaratoria (sic) o prórroga del Estado de Conmoción”, y lo relativo al informe “sobre las razones que determinaron la declaración”.

“Como se ve, en los cuatro incisos no se menciona la palabra decreto. Por el contrario, en el

inciso tercero se establece que “Los decretos legislativos que dicte el gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto se declare restablecido el orden público”. (negrilla fuera del texto). ¿A qué decretos se refiere este inciso? A los contemplados en el artículo 214, a los que se dictan después de la declaración de la Conmoción Interior. ¿Por qué? Porque solamente estos decretos pueden referirse a “materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria (sic) del Estado de Excepción”; y solamente estos decretos podrían, abusivamente, suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales.

“Por lo anterior, el numeral 6 del artículo 214 dispone que “El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad”. Esas facultades son las que adquiere el Gobierno en virtud de la declaración del Estado de Conmoción Interior (inciso segundo del artículo 213).

“Téngase en cuenta que el numeral 7 del artículo 241 asigna a la Corte Constitucional la función de “Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución”. No se le atribuye el control sobre la declaración de los estados de excepción.

“Téngase en cuenta que la declaración no es más que eso: una declaración, que no va más allá, y que, por lo mismo, no puede afectar ningún derecho fundamental. Dicho en términos sencillos, es apenas una puerta que se abre. Una vez abierta la puerta, el Gobierno puede trasponer el umbral y dictar decretos legislativos, o no hacerlo, según las circunstancias.

Esos decretos legislativos sí pueden vulnerar los derechos fundamentales, o no tener relación directa y específica con la situación que determinó la declaración del Estado de Excepción. Por esto, están sujetos al control de la Corte Constitucional.

“Obsérvese, en este mismo orden de ideas, que el numeral 5 del artículo 214 establece la responsabilidad del Presidente y de sus ministros “cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior”; y establece, a renglón seguido, la responsabilidad “por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores”. Es claro que si la

declaración de conmoción o de guerra exterior, se hiciera por medio de un decreto legislativo, esta norma se referiría solamente a tales decretos y no a la declaración en sí.

“De todo lo cual se concluye que la declaración del Estado de Conmoción Interior, lo mismo que la del Estado de Guerra Exterior, no requiere decreto alguno: es solamente una declaración con la firma del Presidente y de todos sus ministros. Tal declaración no está sujeta al control judicial de la Corte Constitucional, pero sí al control político que ejerce el Congreso de la República, como se verá.

“Tercera.- El control político del Congreso de la República sobre la declaración del Estado de Conmoción Interior.

“Según el inciso primero del artículo 114, “Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración”.

“En ejercicio de ese control político el Congreso analiza la declaración o la prórroga del Estado de Conmoción. Por ello, dispone el inciso cuarto del artículo 213 de la Constitución:

“Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria (sic) 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”. Ese informe permite al Congreso, eventualmente, establecer la responsabilidad a que se refiere el numeral 5 del artículo 214 de la Constitución.

“Ya se ve por qué el examen de la Corte Constitucional sobre la declaración del Estado de Conmoción Interior, no previsto por la Constitución y extraño a este proceso, podría originar conflictos. Porque, ¿qué acontecería si la Corte Constitucional dijera que es ajustada a la Constitución la declaración del Estado de Conmoción Interior, y el Congreso determinara, de conformidad con el numeral 5 del artículo 214, en concordancia con el inciso cuarto del 213, que no se habían dado las causas o las circunstancias correspondientes? ¿Y qué sucedería en caso contrario, cuando la Corte determinara que es inexecutable la declaración y el Congreso dijera que sí estaban dadas las circunstancias para hacerla?

“Además, ¿qué sentido tiene el control político del Congreso cuando ya se ha hecho el control judicial por la Corte? ¿Cuál prevalece?

“Cuarta.- El numeral 4 del artículo 189 de la Constitución impone al Presidente de la República la obligación de “Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.

“El control judicial de la declaración de Conmoción Interior por la Corte Constitucional, hace que esta última comparta en la práctica la obligación que la Constitución impone solamente al Presidente de la República.

“Por eso, si el Congreso, en cualquier momento, quisiera, en ejercicio del control político, analizar cómo ha cumplido el Presidente la obligación que le impone el numeral 4 del artículo 189, él podría eludir su responsabilidad con el argumento de que la Corte Constitucional, al determinar la inexequibilidad de la declaración del Estado de Conmoción Interior, le ha impedido cumplirla.

“Quinta.- Por todo lo expuesto, digo ahora, sin vacilaciones ni reservas, que la Corte Constitucional acertará si en el futuro modifica su jurisprudencia y decide que la declaración del Estado de Conmoción Interior no es un decreto legislativo y que, por lo mismo, no está sujeta al control de la misma Corte, sino del Congreso, en ejercicio del control político que a éste compete.

“En estos términos rectifico la posición que asumí al votarse la sentencia C-300 de julio 10. de 1994, que declaró inexecutable el decreto 874 del 10. de mayo de 1994, que había declarado el Estado de Conmoción Interior.

“Sexta.- Aclaro este voto así, porque creo, como es ostensible, que justificándose ahora la declaración, como se justificó la del 16 de agosto de 1995, la Corte no ha debido entrar en el análisis de fondo de la misma. Y ni siquiera en su análisis formal, pues no le está atribuída esa competencia. Y tal análisis correspondería al Congreso, en ejercicio del control político”.

Las razones anteriores me obligan a aclarar mi voto, porque considero que no tiene la Corte competencia para examinar la declaración del estado de conmoción interior. Sin embargo, como la jurisprudencia de la Corte es, actualmente, la contraria, voté la exequibilidad del

decreto cuyo análisis es objeto de esta sentencia.

Segunda.- No hay tal “situación de anormalidad excepcional” permanente.

Se dice en la sentencia:

“Inexorablemente llega un momento en el que el uso de un instrumento de garantía institucional, por su abuso, se desprestigia y pierde la fuerza que correspondía a su esencia. Si inclusive, munido el Presidente de poderes excepcionales, se revelara incapaz de conjurar los factores perturbadores del orden público, el estado de conmoción adquiriría una función puramente simbólica, para la cual no se diseñó”.

Discrepo de estas apreciaciones, por las siguientes razones:

A) Se dice que “La utilización, casi ininterrumpida de los poderes excepcionales, no parece resolver la crisis que sufre el país”. Esta es una afirmación inexacta e inaceptable: de los 731 días que lleva el actual gobierno, solamente ha regido el estado de conmoción interior durante 270. Se ha gobernado, pues, durante 460 días bajo el régimen jurídico propio de la normalidad. En consecuencia, lo de la “utilización, casi ininterrumpida de los poderes excepcionales”, no es mas que una exageración retórica, utilizada, como lo dice el diccionario de la Academia, para “deleitar, persuadir o conmover”.

B) Así como la Corte no es responsable del orden público, no tiene entre sus atribuciones (artículos 241 y concordantes de la Constitución), la de juzgar la eficacia o ineficacia de las medidas excepcionales que se adoptan por medio de los decretos legislativos. En relación con éstos, la Corte tiene que limitarse a examinarlos por el aspecto estrictamente jurídico, para responder a una sola pregunta: quebrantan alguna norma de la Constitución, o no quebrantan ninguna. El examen de conveniencia o inconveniencia, de eficacia o ineficacia, es absolutamente ajeno a las competencias de la Corte. Y si no puede hacer este análisis al examinar los decretos, menos pueden sus sentencias calificar la conducta del gobierno en este campo.

¿A quién corresponde ese juicio? Al Congreso, en ejercicio del control político. Así lo demuestran inequívocamente, y en forma expresa, los siguientes textos de la Constitución:

a) Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y

ejercer control político sobre el gobierno y la administración (Inciso primero del artículo 114).

b) Numerales 3, 4, 8 y 9 del artículo 135, que consagran las siguientes facultades de las Cámaras:

1a. Solicitar informes al Gobierno; 2a. Celebrar sesiones reservadas para interrogar a los ministros; 3a. Citar y requerir a los ministros para que concurran a las sesiones; y, 4a. Proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con las funciones propias de su cargo.

c) El numeral 12 del artículo 189, que obliga al Presidente de la República a presentar un informe al Congreso, al comienzo de cada legislatura, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos del gobierno.

d) El inciso segundo del artículo 212, que faculta al Senado para autorizar al Presidente para declarar la guerra, y obliga al gobierno a presentar informes periódicos y motivados al Congreso, sobre los decretos legislativos que dicte y sobre la evolución de la guerra.

e) El inciso cuarto del artículo 213, que prevé la reunión del Congreso, “por derecho propio”, una vez declarado el estado de conmoción interior, y el informe del gobierno “sobre las razones que determinaron la declaración”.

f) La responsabilidad del Presidente y de los ministros “cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior”, lo mismo que por cualquier abuso cometido en ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 212 y 214. Norma que concuerda con el artículo 198, según el cual, el Presidente de la República “será responsable de sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes”.

C) El estado de conmoción interior debe durar todo el tiempo que sea necesario para restablecer el orden público: ni más ni menos. Tan absurda es la fijación de un límite máximo en el tiempo, como sería el establecerlo mínimo.

Naturalmente, el ideal es restablecer el orden público en el menor término posible, al igual que acontece con la guerra. Para alcanzar este fin, las medidas que se adopten por medio de

los decretos legislativos, deberán ser tan rigurosas como las circunstancias lo demanden, sin desconocer los derechos fundamentales, pero limitando el ejercicio de algunos de ellos.

Tercera.- ¿Cuáles son las “soluciones materiales y políticas, estrictamente ceñidas a la Constitución y al Estado Social de Derecho, que efectivamente consulten los motivos profundos de la endémica violencia a la que se han visto sometidos los colombianos”? En la sentencia no se describe esta panacea, especie de bálsamo de Fierabrás. Y está bien que no se dé la fórmula, porque ésta no es función de la Corte, a la cual solamente se ha confiado la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos del artículo 241, que no la faculta para formular políticas en ningún campo, y menos en el del manejo del orden público, reservado por la Constitución al Presidente de la República.

De otra parte, resulta paradójico e inaceptable, que la Corte, como lo hizo en 1995 al declarar inexecutable el decreto que, a su vez, declaró la conmoción interior el día 18 de agosto de ese año, (sentencia C-466 de octubre 18 de 1995, magistrado ponente, doctor Carlos Gaviria Díaz), reclame unas medidas permanentes, para hacer frente a la que se califica como “anormalidad normal”, gracioso juego de palabras extraño al rigor jurídico de una sentencia. ¿Qué se sugiere, en fin de cuentas? Que en lugar de acudir a las medidas temporales del estado de conmoción interior, cuando las circunstancias lo exijan, las medidas previstas por la Constitución sólo para los casos de “grave perturbación del orden público”, se conviertan en legislación permanente. Con toda razón, al aclarar mi voto en la sentencia C-127 de marzo 30 de 1993, rechacé esta teoría, así:

“Es una paradoja, ¿aparente o real?, que la legislación transitoria que debió dictarse al amparo del Estado de Sitio, durante la vigencia de la Constitución de 1886, pueda ahora ser permanente, a pesar de los ochenta o más artículos que la nueva Constitución consagra a los derechos y libertades fundamentales de la persona humana. Por este camino llegaremos al Estado de Sitio permanente sin nombrarlo. Ahora ya no se desgastarán solamente las instituciones diseñadas para las épocas anormales, sino toda la estructura constitucional de los tiempos de paz, con todos los peligros que esto implica para la supervivencia del Estado de Derecho, que es incompatible lo mismo con la dictadura que con la anarquía”.

Como se ve, he sido consecuente con mis ideas. Que son contrarias a decretarle a Colombia un estado de sitio permanente, convirtiendo en leyes, de vigencia indefinida, los que

deberían ser decretos, sólo vigentes temporalmente, por el tiempo indispensable para restablecer el orden público.

En la medida en que la Constitución, las leyes estatutarias o la jurisprudencia de la Corte Constitucional, recorten y limiten las facultades del Presidente de la República, se harán ineficaces los estados de excepción. Su ineficacia obligará a decretarlos cada vez con mayor frecuencia, y permitirá a los delincuentes enemigos del orden y de las libertades, conspirar contra nuestra organización democrática e impedir a los colombianos el normal disfrute de todos sus derechos. El crimen y el desorden sólo favorecen a los detentadores de la fuerza que actúan contra el orden jurídico y contra los derechos de todos.

Bogotá, julio 25 de 1996

JORGE ARANGO MEJÍA

Aclaración de voto a la Sentencia C-328/96

CONMOCION INTERIOR-Declaración, levantamiento o prórroga no sujetos a control de constitucionalidad/CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia/ORDEN PUBLICO-Conservación y restablecimiento (Aclaración de voto)

La Corte Constitucional no tiene competencia para examinar el contenido material y las razones que llevan al Gobierno Nacional a declarar el estado de conmoción interior, levantarlo o prorrogarlo. Se trata en estos casos de decretos que tienen una categoría especial, dictados en ejercicio de claras atribuciones que le da directamente la Constitución Política al Presidente de la República, al confiarle de manera exclusiva, la salvaguarda del orden público y su restablecimiento cuando fuere turbado -artículo 189 de la C.P.-.

Referencia: Proceso R.E.-082.

Revisión de constitucionalidad del Decreto 777 del 29 de abril de 1996, "Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior".

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Aunque el suscrito Magistrado comparte plenamente la decisión de declaratoria de exequibilidad del Decreto Legislativo No. 777 de 29 de abril de 1996, por medio del cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior, formuló aclaración de voto con respecto a la sentencia de la referencia, teniendo en cuenta el criterio expresado en otras oportunidades, en el sentido de que la Corte Constitucional no tiene competencia para examinar el contenido material y las razones que llevan al Gobierno Nacional a declarar el estado de conmoción interior, levantarlo o prorrogarlo. Se trata en estos casos de decretos que tienen una categoría especial, dictados en ejercicio de claras atribuciones que le da directamente la Constitución Política al Presidente de la República, al confiarle de manera exclusiva, la salvaguarda del orden público y su restablecimiento cuando fuere turbado -artículo 189 de la C.P.-.

Así pues, en mí concepto, los motivos para declarar y prorrogar la conmoción interior por parte del Presidente de la República en caso de grave perturbación del orden público, constituyen una potestad discrecional atribuída a éste y por lo tanto, no son materia de revisión jurisdiccional por parte de la Corte Constitucional.

No obstante, pese a considerar que dichas razones siguen siendo valederas, el suscrito Magistrado acata, como es su deber, la jurisprudencia sentada por la Sala Plena de la Corporación en cuanto concierne al examen material de dichas medidas.

Al respecto, en oportunidad anterior expresé sobre el particular:

“De esa manera, el órgano competente para evaluar y decidir finalmente sobre las razones que llevan al Gobierno Nacional a declarar un estado de excepción, a levantarlo o a prorrogarlo, es el Congreso Nacional, en ejercicio de la función de control político que le asigna la Constitución en sus artículos 114 y 135. Es justamente por esta razón que de conformidad con lo establecido en el artículo 213, para el caso de la conmoción interior, “dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales”, y que agrega dicho artículo: “El presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración”. Es claro pues que es al Congreso y no a la Corte Constitucional, al órgano al cual el Gobierno debe explicar las razones que tuvo para declarar o levantar el estado de conmoción interior, que es éste, por consiguiente, quien en ejercicio

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

Caso muy distinto es el de los llamados decretos legislativos, que son aquellos dictados con base en el que declaró el correspondiente estado de excepción, y sobre los cuales está previsto por la Carta Política el control jurisdiccional en cabeza de la Corte Constitucional (Arts. 214-6 y 241-7). Cabe recordar que bajo la vigencia de la Constitución de 1886, en el caso del estado de sitio consagrado en el artículo 121 y, a partir de la reforma constitucional de 1968, en el de la emergencia económica y social consagrado en el artículo 122, la Corte Suprema de Justicia, encargada por entonces de la jurisdicción constitucional, en reiterada jurisprudencia se abstuvo sistemáticamente de conocer de fondo sobre los motivos que, en su momento, llevaron al Gobierno a declarar uno de estos estados, y se limitó a la revisión de forma de dicho decreto. Inclusive, varios magistrados de esa alta Corporación, en salvamentos de voto, sostuvieron la tesis de que ni siquiera la Corte debería entrar a conocer de la forma, por tratarse de decretos *sui generis* que escapaban a su control” (Salvamento de Voto a la sentencia No. C-300 de 1994).

Fecha ut supra,

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-328/96

CONMOCION INTERIOR-Control de constitucionalidad (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente R.E. 082

Revisión de constitucionalidad del Decreto 777 de abril 29 de 1996, “Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”.

Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veinticinco (25) días del mes de julio de mil novecientos noventa y seis (1996).

Aunque comparto el sentido y la motivación de la Sentencia, por cuanto estimo que, probadas las situaciones de grave perturbación del orden público existentes en la fecha en que se profirió el Decreto examinado, éste se ajusta a la Constitución Política, debo aclarar mi voto en el sentido que a continuación expongo:

El designio del Constituyente en 1991, como puede verse en los documentos que consignan los antecedentes del establecimiento de la Carta Política, fue muy claro en materia de estados de excepción: había que restablecer la plena vigencia de la democracia, de las garantías y de las libertades públicas, previendo límites temporales y materiales para las facultades extraordinarias que en tales casos asume el Presidente de la República.

Y es que no fue buena la experiencia de las últimas décadas, durante las cuales, con justicia, un buen sector de la doctrina identificó al Estado de Sitio con algo que, desde su mismo nombre, es una antinomia: la “dictadura constitucional”.

Pero, para intranquilidad de los demócratas, pese a los cambios introducidos en la Constitución, el país parece haberse acostumbrado a vivir bajo instituciones excepcionales, con las garantías ciudadanas recortadas y dentro de un sistema jurídico de anormalidad en el cual el Presidente de la República asuma cada vez mayores poderes pero con menos controles.

El Congreso de la República, a cuyo cargo se encuentra el control político, el cual debe ejercer a plenitud siempre que se declare o se prorrogue el Estado de Conmoción Interior, parece haber renunciado definitivamente a él, a tiempo que el control material de constitucionalidad, confiado por la Constitución a esta Corte, ha sido puesto en tela de juicio por el mismo Gobierno que abusó de sus facultades en el pasado al asumir poderes extraordinarios sin que se dieran las causas constitucionales para ello, y que preferiría los controles formales y teóricos sobre los efectivos.

Estimo que la Corte, mientras conserve la potestad de verificación real sobre la juridicidad de los actos mediante los cuales se declara o se prorroga el Estado de Conmoción Interior, debe continuar ejerciéndola de manera integral y muy exigente, sin temores y sin reservas, pues

por encima de las presiones y de las amenazas de reforma, ha de prevalecer su magna responsabilidad como guardiana de la integridad y supremacía de los principios y preceptos constitucionales.

El uso de la institución excepcional -si prosigue la tendencia oficial a convertirla en permanente y si se acepta la errónea tesis de que el manejo del orden público es imposible sin las restricciones que ella comporta- va a desquiciar definitivamente, como lo venía haciendo el Estado de Sitio, el genuino imperio del Estado de Derecho.

Por eso me complace que en la Sentencia hoy aprobada se haya advertido acerca del desprestigio y pérdida de fuerza de la Conmoción Interior si no se entiende a cabalidad el carácter extraordinario que constitucionalmente la distingue.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

Aclaración de voto a la Sentencia C-328/96

CONMOCION INTERIOR-Control de constitucionalidad (Aclaración de voto)

Este tipo de decretos no deben convertirse en medio para perpetuar un régimen que, por su propia naturaleza excepcional, debe ser eminentemente transitorio, con lo cual se desvirtuaría el propósito que llevó al constituyente de 1991 para modificar el anterior estatuto del estado de sitio (Art. 121 de la Constitución Política de 1886). Por ello, el examen que la Corte haga de estos decretos no ha de ser un simple proceso mecánico o una mera formalidad, sino que ha de adelantarse con todo el rigor que exige su incidencia en el normal funcionamiento de nuestro Estado de derecho.

Referencia: Expediente R.E. 082

Revisión de constitucionalidad del Decreto 777 de abril 29 de 1996 “Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”.

Santafé de Bogotá, D.C. doce (12) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

Los suscritos magistrados avalamos con nuestro voto la constitucionalidad del Decreto de la referencia por el cual se prorroga el estado de conmoción interior, por considerar valederas las razones por las cuales la Corte, al abordar el examen material del mismo, encontró justificadas las aducidas por el Ejecutivo para tomar esta determinación. Sin embargo, consideramos pertinente la ocasión, para señalar que este tipo de decretos no deben convertirse en medio para perpetuar un régimen que, por su propia naturaleza excepcional, debe ser eminentemente transitorio, con lo cual se desvirtuaría el propósito que llevó al constituyente de 1991 para modificar el anterior estatuto del estado de sitio (Art. 121 de la Constitución Política de 1886). Por ello, el examen que la Corte haga de estos decretos no ha de ser un simple proceso mecánico o una mera formalidad, sino que ha de adelantarse con todo el rigor que exige su incidencia en el normal funcionamiento de nuestro Estado de derecho.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-328/96

CONMOCION INTERIOR-Control de constitucionalidad (Aclaración de voto)

Considero preocupante para la vigencia de los derechos fundamentales y para la construcción de un orden público democrático, los proyectos tendientes no sólo a quitar a la Corte el control material de la declaratoria del estado de Conmoción Interior sino, además, a eliminar los límites temporales a la vigencia del mismo. De esa manera no solo corremos el riesgo de reinstaurar un estado de excepción permanente sino que, se reitera, se evitará que la sociedad colombiana democráticamente discuta y adopte una política criminal de largo plazo, capaz, ella sí, de contribuir a la construcción de una democracia plena en el país.

Referencia: Expediente R.E. 082

Revisión de constitucionalidad del Decreto 777 de abril 29 de 1996 “Por el cual se prorroga el

Estado de Conmoción Interior”.

Una de las principales preocupaciones de la Asamblea Constituyente fue la de remediar la tradición colombiana preconstituyente, según la cual el estado de sitio, si bien era jurídicamente un régimen de excepción, en la práctica se había convertido en un instrumento ordinario de gobierno. Esa situación no sólo desconocía el derecho de todos los colombianos a la vigencia plena de la constitución sino que, además, paradójicamente, se tradujo en una pérdida de la eficacia misma del Estado para enfrentar los problemas de orden público, pues el recurso permanente a instrumentos de excepción postergó la adopción de una política criminal de largo plazo capaz de solucionar situaciones estructurales generadoras de violencia y delincuencia en el país. Por ello considero preocupante para la vigencia de los derechos fundamentales y para la construcción de un orden público democrático, los proyectos tendientes no sólo a quitar a la Corte el control material de la declaratoria del estado de Conmoción Interior sino, además, a eliminar los límites temporales a la vigencia del mismo. De esa manera no solo corremos el riesgo de reinstaurar un estado de excepción permanente sino que, se reitera, se evitará que la sociedad colombiana democráticamente discuta y adopte una política criminal de largo plazo, capaz, ella sí, de contribuir a la construcción de una democracia plena en el país.

Fecha ut supra,

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado