

Sentencia C-451/96

PRORROGA DE DECRETO LEGISLATIVO EN CONMOCION INTERIOR-Conexidad

La prórroga de la vigencia de los decretos expedidos durante la vigencia de la Conmoción Interior, tienen una relación directa y específica con las medidas adoptadas por el Gobierno con el objeto de conjurar la crisis y la perturbación del orden público, por lo que se cumple con el requisito constitucional de la conexidad. Debe entenderse que la prórroga de las normas contenidas en los citados decretos, está limitada a lo ordenado en los respectivos fallos de constitucionalidad proferidos por esta Corporación.

LEVANTAMIENTO DE CONMOCION INTERIOR-Procedencia

En virtud del fenómeno del vencimiento del término de vigencia de la Conmoción Interior o cuando han desaparecido o cesado las causas que dieron lugar a dicho estado de excepción, el Gobierno deberá levantar el Estado de Conmoción Interior, y declarar restablecido el orden público.

DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Alcance

Las extraordinarias atribuciones concedidas al Presidente de la República por la Constitución -justamente por concentrar el Gobierno durante ellos un excepcional cúmulo de poder- son de alcance restringido, enmarcado por las normas constitucionales, y de interpretación estricta, y le permiten únicamente regular asuntos relacionados de manera directa, exclusiva y específica con las causas de la perturbación. Las medidas que se adopten deben estar plasmadas en decretos con fuerza legislativa y revestidos de autoridad suficiente para suspender o para modificar la normatividad preexistente de rango legal. Las disposiciones en cuanto tienen un carácter legislativo, no pueden estar incluídas en actos de jerarquía inferior, no aptos para afectar la legislación ni para restringir o condicionar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, lo que por regla general impide utilizar, para consagrar aquéllas, la potestad reglamentaria o las atribuciones puramente administrativas del Presidente de la República.

POTESTAD REGLAMENTARIA EN CONMOCION INTERIOR

En aspectos puramente instrumentales, imprescindibles para la ejecución concreta y específica de los decretos legislativos, con estricta sujeción a los dictados de éstos y, por supuesto, sin posibilidad alguna de limitar o afectar los derechos fundamentales, podría caber el ejercicio de la potestad reglamentaria, de modo marginal. En virtud de tal posibilidad, el Gobierno no está facultado para añadir disposición sustancial alguna. No es aceptable que por ese camino se introduzcan reglas reservadas por la Constitución a la ley, ni adiciones, modificaciones, aclaraciones o condicionamientos de fondo a las medidas adoptadas en decretos legislativos, y mucho menos podría pensarse que en tales actos fuera dable al Gobierno plasmar normas de contenido penal, disciplinario o sancionatorio. El ámbito del poder reglamentario es de suyo exiguo, restringido, pues la función que se cumple en guarda del orden público está prácticamente copada, desde el punto de vista de las transitorias atribuciones normativas del presidente, por los decretos con fuerza de ley.

DECRETO REGLAMENTARIO DE CONMOCION INTERIOR-Calificación del contenido material

Para los efectos del control constitucional confiado a esta Corte, la competencia de ésta no procede de la calificación formal que se haya hecho de un decreto como reglamentario, sino de su contenido material, toda vez que, si en realidad, considerada su sustancia, se trata de medidas legislativas, la Corte debe asumir de oficio su conocimiento en caso de que el Ejecutivo no se lo remita al día siguiente al de su expedición.

Referencia: Expediente R.E.-084

Revisión constitucional del Decreto No. 1303 del 25 de julio de 1996, "Por el cual se levanta el Estado de Conmoción Interior y se prorroga la vigencia de unas disposiciones."

Magistrados Ponentes:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Santa Fé de Bogotá, D.C., Septiembre diecinueve (19) de mil novecientos noventa y seis (1996)

Aprobada por Acta No. 44

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 214 numeral 6o. de la Constitución Política de

Colombia, el Gobierno Nacional por conducto del Secretario General de la Presidencia de la República, remitió a esta Corporación al día siguiente de su expedición, copia del decreto legislativo No. 1303 del veinticinco (25) de julio de 1996 “Por el cual se levanta el Estado de Conmoción Interior y se prorroga la vigencia de unas disposiciones”, para efectos de su revisión constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 7o. de la Carta Fundamental.

Avocado el conocimiento por el Magistrado Sustanciador, éste ordenó oficiar al Secretario General de la Presidencia de la República, a fin de que enviara con destino al proceso de la referencia, copia de los antecedentes, informes y demás elementos que justificaron la prorroga de la vigencia de los Decretos 1901, 1902 y 2110 de 1995, 717 y 900 de 1996.

Vencido el período probatorio, se ordenó dar traslado del expediente al Procurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor dentro del término legal correspondiente.

Agotados los trámites respectivos, procede la Corte a examinar la constitucionalidad del decreto sometido a su revisión.

I. TEXTO DEL DECRETO No. 1303 DE 1996.

El contenido del decreto enviado para revisión de esta Corporación, y sobre el cual se pronunciará la Corte, es el que se transcribe a continuación, tomado íntegramente del texto remitido por el Secretario General de la Presidencia de la República:

“DECRETO No. 1303 DE 25 DE JULIO DE 1996

Por el cual se levanta el Estado de Conmoción Interior

y se prorroga la vigencia de unas disposiciones

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere el

artículo 213 de la Constitución Política, y

C O N S I D E R A N D O :

Que por Decreto 1900 de noviembre 2 de 1995, se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio Nacional a partir de la vigencia de dicho decreto y hasta las veinticuatro (24:00) horas del día 30 de enero de 1996;

Que por decreto 208 de enero 29 de 1996 se prorrogó el Estado de Conmoción Interior, por noventa (90) días contados a partir del 31 de enero de 1996;

Que por decreto 777 de abril 29 de 1996 se prorrogó por segunda vez el Estado de Conmoción Interior por noventa (90) días contados a partir del 30 de abril de 1996;

Que en desarrollo de los decretos citados y en ejercicio de las facultades que le confiere al Gobierno Nacional, el artículo 213 de la Constitución Política, el Gobierno dictó varias medidas, como a continuación se señala:

- Decreto 1901 de 1995, "Por el cual se dictan normas en materia de orden público en todo el Territorio Nacional".
- Decreto 1902 de 1995, "Por el cual se toman medidas en materia de información y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 2110 de 1995, "Por el cual se reglamenta el decreto 1902 de 1992" (sic).
- Decreto 717 de 1995, "Por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público"

Que las medidas adoptadas han contribuído a conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, por lo cual resulta necesario prorrogar la vigencia de las medidas aquí señaladas, con el fin de proteger a la población civil de las acciones de las diversas organizaciones criminales y terroristas";

.

Que de conformidad con el artículo 213 de la Constitución Política los decretos legislativos que dicte el Gobierno dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público, no obstante lo cual el Gobierno puede prorrogar su vigencia hasta por noventa (90) días más;

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. A partir del día 29 de julio de 1996, levántase el Estado de Conmoción Interior declarado por decreto 1900 de 1995 y prorrogado mediante los decretos 208 de 1995 y 777 de 1996.

ARTÍCULO SEGUNDO. Prorrógase por noventa (90) días, a partir del 29 de julio de 1996 la vigencia de los decretos 1901 de 1995, 1902 de 1995, 2110 de 1995, 717 de 1996 y 900 de 1996, en los términos y condiciones señalados por la H. Corte Constitucional.

ARTÍCULO TERCERO. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a los 25 DE JULIO DE 1996”.

II. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

En cumplimiento de lo ordenado por el Magistrado Sustanciador de este proceso, el Secretario General de la Presidencia de la República, dió respuesta dentro del término legal al requerimiento que se le hizo, en relación con la justificación del decreto materia de revisión constitucional, para lo cual informó acerca de la situación de orden público que determinó la expedición del mencionado decreto, acompañando los documentos provenientes del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, que contienen los antecedentes e informes que justificaron la prórroga de los decretos a que se refiere la norma objeto de revisión constitucional. Igualmente, anexó los resultados obtenidos en virtud de la aplicación de los decretos de conmoción interior, junto con los cuadros estadísticos con respecto a las acciones subversivas y delincuenciales en el lapso comprendido entre el 1o. de abril y el 31 de julio de 1996.

III. INTERVENCIONES

Mediante escrito del 26 de agosto de 1996, los señores Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional, presentaron escrito conjunto, justificando la constitucionalidad del Decreto 1303 de 1996 materia de revisión constitucional.

Manifiestan que existe nexo de causalidad entre las razones que determinaron la declaración del Estado de Conmoción Interior y la prórroga de algunos de los decretos dictados al margen del mismo, pues reiteran que la causa de la perturbación proviene de la acción de las organizaciones criminales y terroristas.

En efecto, sostienen que las medidas de carácter judicial (arts. 1, 2, 3 y 6 del decreto 1901/95) han contribuido a fortalecer la colaboración de la población civil en la denuncia de hechos delictivos cometidos por las organizaciones criminales y terroristas contra las que se dirigen las medidas.

Por su parte, las relacionadas con el control militar y policial (arts. 4 y 5 del decreto 1901/95, y decretos 717 y 900 de 1996) han determinado una sustancial reducción de los ataques efectuados por las organizaciones criminales y terroristas tanto contra la población civil como contra la Fuerza Pública, específicamente en las zonas del Urabá antioqueño, de Segovia y Remedios y de los Llanos Orientales.

Igualmente, indican que el carácter complementario que las medidas atinentes a los medios de comunicación (decretos 1902 y 2110 de 1995) tienen respecto de las anteriormente citadas, conduce a que su eficacia sólo pueda medirse en función de la reducción de la acción delincuencial.

No obstante lo anterior, afirman que el Gobierno Nacional considera indispensable la conservación de las medidas indicadas durante el plazo admitido por la Constitución.

A su juicio, es claro que el propósito de conjurar las causas de la perturbación y en especial de impedir la extensión de sus efectos se podrá cumplir en la mejor forma posible, siempre que las medidas adoptadas puedan aplicarse durante un período adicional, supuesto avalado por el mismo Constituyente al prever la posibilidad de prorrogar por fuera del Estado de Conmoción Interior, algunas de las medidas adoptadas.

Adicionalmente, expresan que en atención a la circunstancia de que las medidas no fueron dictadas en la misma época del estado excepcional, sino en forma gradual en función de su eficacia y del objetivo fundamental de restringir en la menor medida posible los derechos y garantías individuales, “conforman un mismo sustento normativo para la respuesta estatal al accionar de las organizaciones criminales y terroristas, sólo con la extensión de su vigencia

puede garantizarse su real efectividad”.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación (E), mediante oficio número 1087 del 9 de septiembre de 1996, remitió a esta Corporación el concepto de rigor dentro del término legal y en el proceso de la referencia, solicitando declarar la exequibilidad del Decreto No. 1303 de 1996. Fundamenta su solicitud en los siguientes considerandos.

Examinado el aspecto formal del decreto, el Agente del Ministerio Público no formula reparo alguno, por lo que procede a examinar el contenido material del mismo, respecto del cual hace las siguientes observaciones:

En relación con el análisis del contenido del decreto, señala que existe concordancia entre las razones expuestas por el Gobierno Nacional al declarar el Estado de Conmoción Interior y sus prórrogas, halladas exequibles por la Corte, con las consideraciones que ahora le sirven de apoyo para extender la vigencia de algunos de los decretos dictados durante dicho estado excepcional.

En su criterio el decreto objeto de revisión se fundamenta en la necesidad de garantizar el mantenimiento del orden público, perturbado desde hace algún tiempo por las acciones de las organizaciones criminales y terroristas, que aún continúan afectando a la población civil.

Agrega el concepto fiscal que la prórroga ordenada en el Decreto 1303 de 1996 se limita a algunos de los decretos expedidos durante el Estado de Conmoción -Decretos 1901, 1902 y 2110 de 1995 y 717 y 900 de 1996-, cuyas normas fueron analizadas por la Corte Constitucional mediante sentencias Nos. C-067, 45, 295 y 344 de 1996. Así las cosas, indica que es de suponer que si se llegare a declarar exequible el Decreto 1303 de 1996, los decretos prorrogados lo serán también pero en los términos de cada una de las decisiones de la Corte.

De otro lado, en cuanto al análisis de proporcionalidad y razonabilidad, observa el Jefe del Ministerio Público que en la parte motiva del Decreto 1303 de 1996, el Gobierno no consignó las razones que tuvo en cuenta para levantar el Estado de Conmoción Interior, sino que sólo aludió a la necesidad de perpetuar las medidas allí relacionadas, dada su efectividad para

conjurar las causas de la perturbación social y proteger a la población civil.

Sin embargo, señala que se entiende que el móvil que llevó al Ejecutivo a adoptar tal decisión fue el inminente e inaplazable vencimiento del término máximo de vigencia del referido estado de excepción, circunstancia que en sentir de la Corte satisface las exigencias constitucionales en relación con el levantamiento del estado excepcional, como así lo indicó en sentencia No. C-464 de 1993.

Por todo lo expuesto, para el Procurador (E) es claro que la prórroga de algunos de los decretos legislativos dictados durante el Estado de Conmoción Interior se aviene a los mandatos superiores, no sólo por la conexidad que guardan con las causas que determinaron la declaratoria de ese estado excepcional, sino porque el Ejecutivo al hacer uso de este mecanismo obró en ejercicio de una expresa atribución constitucional.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 numeral 7o. de la Carta Política en concordancia con el artículo 214 numeral 6o. del mismo Estatuto Superior, corresponde a la Corte Constitucional decidir sobre la constitucionalidad del Decreto No. 1303 del 25 de julio de 1996, por ser este de carácter legislativo, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Carta Fundamental.

Examen de los requisitos formales.

El Decreto No. 1303 del 25 de julio de 1996 cumple con los requisitos de forma previstos en los artículos 213 y 214 de la Carta Política, por las siguientes razones:

a) El decreto legislativo materia de revisión constitucional lleva la firma del Presidente de la República y de todos sus Ministros -o Viceministros encargados de las funciones de las carteras de Relaciones Exteriores y Minas y Energía-, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 213 numeral 1o. de la Constitución Política.

b) El mencionado decreto fue expedido dentro del término previsto en el artículo 213 de la Carta Política, es decir antes de que vencieran los 270 días que suman los plazos de vigencia

del Decreto 1900 del 2 de noviembre de 1995, por el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior, así como las prórrogas de que tratan los decretos 208 y 777 de 1996 declaradas exequibles por la Corte Constitucional en sentencias Nos. C-027, C-153 y C-328 de 1996.

c) La extensión en el tiempo que hace el Decreto 1303 de 1996 de los expedidos al amparo de la conmoción interior, no excede los noventa (90) días, término a que se refiere el inciso tercero del artículo 213 superior.

d) El decreto materia de revisión fue remitido a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición por el Secretario General de la Presidencia de la República, y recibido el mismo día en la Secretaría de esta Corporación, según lo dispuesto por el artículo 214-6 de la Carta Fundamental, y

e) El Decreto No. 1303 del 25 de julio de 1996 se encuentra debidamente motivado y fundamentado, en los términos de los artículos 213 y 214 de la Constitución Política.

En virtud de lo anterior, encuentra esta Corporación que el decreto sub-examine cumple con los requisitos y presupuestos constitucionales de orden formal exigidos para este tipo de decretos legislativos, por lo que procede la Corte a examinar el contenido material del mismo.

Examen material del Decreto No. 1303 de 1996.

Lo primero que debe analizarse en el asunto sub-examine, es si existe en el Decreto No. 1303 de 1996 una relación directa y específica entre las causas invocadas por el Gobierno al declarar la conmoción interior y las razones invocadas para prorrogar la vigencia de las medidas adoptadas durante dicho estado, con el objeto de conjurar los fenómenos de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos.

Para la Corporación existe nítidamente un nexo de causalidad entre las razones aducidas por el Gobierno al declarar el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional mediante Decreto 1900 de noviembre 2 de 1995, así como sus prórrogas -Decretos Nos. 208 de enero 29 de 1996 y 777 de abril 29 de 1996-, con los motivos que ahora se invocan para levantar dicho estado y prorrogar por noventa días más la vigencia de los decretos 1901/95, 1902/95, 2110/95, 717/96 y 900/96, dictados al amparo de la Conmoción Interior.

En efecto, el decreto que se revisa tiene fundamento en que las medidas adoptadas durante la vigencia de la Conmoción Interior, han contribuído a conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, por lo cual resulta necesario prorrogar la vigencia de las medidas señaladas, contenidas en los mencionados decretos legislativos, para proteger a la población civil de las acciones de las organizaciones criminales y terroristas, y garantizar el mantenimiento del orden público, gravemente perturbado por la acción de las mismas.

En esta forma, la prórroga de la vigencia de los decretos expedidos durante la vigencia de la Conmoción Interior consagrado en el artículo 2o. del decreto sub-examine y sustentada en las acciones violentas de las organizaciones criminales y terroristas desestabilizadoras de la seguridad y convivencia ciudadanas, tienen desde luego, una relación directa y específica con las medidas adoptadas por el Gobierno con el objeto de conjurar la crisis y la perturbación del orden público, por lo que en criterio de la Corporación, se cumple con el requisito constitucional de la conexidad.

Así mismo, es pertinente indicar que las medidas cuya prórroga se solicita, fueron materia de revisión constitucional por esta Corporación, hallándolas en su mayoría ajustadas al ordenamiento superior, como así se indicó en las providencias Nos. C-067, C-045, C-295 y C-344 de 1996, en relación con la exequibilidad de los Decretos Nos. 1901/95, 1902/95, 717/96 y 900/96, respectivamente, salvo en lo que hace al Decreto No. 2110 del 30 de noviembre de 1995, “por el cual se reglamenta el decreto 1902 de 1995”, que dada su naturaleza de decreto reglamentario, no fue objeto de revisión constitucional por esta Corporación, dada la naturaleza del mismo.

* Los decretos que se prorrogan

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 213 de la Carta Política de 1991 en su inciso tercero:

“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”.

Según se infiere de la lectura de los artículos 1o y 2o del Decreto Legislativo No. 1303 de 25

de julio de 1996, el Gobierno Nacional dispuso a partir del 29 de julio de 1996, el levantamiento del Estado de Conmoción Interior que se había declarado por Decreto 1900 de 1995, y prorrogado mediante los Decretos 208 de enero 29 de 1996 y 777 de abril 29 del mismo año, e igualmente determinó la prórroga por noventa (90) días más a partir del 29 de julio del presente año, de la vigencia de los Decretos 1901, 1902 y 2110 de 1995, y 717 y 900 de 1996 “en los términos y condiciones señalados por la H. Corte Constitucional”.

De esta manera, el Ejecutivo en el decreto sub-examine, se limitó a cumplir con el mandato superior, en virtud del cual, vencido el término constitucional de la Conmoción Interior -270 días-, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción -artículo 214 numeral 4o. de la Carta Política-, y además, de conformidad con el inciso tercero del artículo 213 constitucional, ejerció la facultad de prorrogar la vigencia de los decretos legislativos dictados durante la Conmoción Interior “hasta por noventa días más”.

Así pues, en atención a lo anotado anteriormente, no existe reparo alguno en cuanto a la constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 1303 de 1996, pues constituye cabal desarrollo tanto del mandato como de la atribución constitucional contenidos en los artículos 213 y 214 de la Carta Fundamental, y además, en razón de la conexidad con las causas que determinaron la declaratoria de Conmoción Interior.

Cabe precisar que en relación con el artículo 1o del decreto materia de revisión, el Gobierno Nacional incurrió en un error de transcripción, pues a pesar de que en el considerando segundo del decreto sub-examine se indica que mediante “decreto 208 de enero 29 de 1996 se prorrogó el Estado de Conmoción Interior, por noventa (90) días contados a partir del 31 de enero de 1996”, en el artículo primero del Decreto 1303 de 1996 se establece que dicho decreto fue expedido en el año de 1995, razón por la cual deberá entenderse para los efectos pertinentes, que el artículo es exequible bajo el entendido de que el decreto 1900 de 1995 fue “prorrogado mediante los decretos 208 de 1996 y 777 de 1996”.

Ahora bien, resulta pertinente realizar algunas precisiones en relación con los decretos Nos. 1901, 1902 y 2110 de 1995, 717 y 900 de 1996, cuya prórroga se determinó en el artículo 2o. del decreto que se revisa, “en los términos y condiciones señalados por la H. Corte Constitucional”.

Debe entenderse que la prórroga de las normas contenidas en los citados decretos, está

limitada a lo ordenado en los respectivos fallos de constitucionalidad proferidos por esta Corporación.

Como ya se indicó, los decretos mencionados fueron objeto de revisión constitucional por esta Corporación, así:

El Decreto No. 1901 del 2 de noviembre de 1995, “Por el cual se dictan normas en materia de orden público en todo el territorio nacional”, fue declarado exequible mediante la sentencia No. C-067 del 22 de febrero de 1996, “bajo las condiciones señaladas en la sentencia C-027 de 1996”.

Así entonces, el decreto se prorroga en las condiciones y términos en que fue declarado constitucional por la Corte en la sentencia No. C-067 de 1996.

El Decreto No. 1902 de noviembre 2 de 1995, “por el cual se toman medidas en materia de información y se dictan otras disposiciones”, fue declarado exequible mediante la sentencia No. C-045 del 8 de febrero de 1996; no obstante, en relación con el artículo 1o, se aclaró “que los comunicados y declaraciones a que él se refiere deben ser los previstos en el considerando segundo del decreto”.

Así entonces, el Decreto 1902/96 se prorroga en las condiciones y términos en que fue declarado exequible por la Corte en la sentencia No. C-045 de 1996.

El Decreto No. 2110 de 30 de noviembre de 1996, “por el cual se reglamenta el Decreto 1902 del 2 de noviembre de 1995”, fue expedido por el Presidente de la República “en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 6o del Decreto 1902 de 1995”, por lo que dada su naturaleza de decreto reglamentario, al tenor de lo dispuesto en los artículos 237 y 241 de la Carta Política, no fue objeto de revisión constitucional por parte de esta Corporación, razón por la cual al incluirlo el Gobierno Nacional en el artículo 2o. del Decreto Legislativo No. 1303 de 1996, desatendió lo dispuesto en la Constitución en su artículo 213, en virtud del cual, los decretos que son susceptibles de prórroga en su vigencia, son los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante la Conmoción Interior.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que el Decreto 2110 de 1995 es de naturaleza reglamentaria

y no legislativa como lo exige el artículo 213 constitucional, y que no fue materia de control constitucional por parte de la Corte Constitucional, pues carece de competencia para ello, no puede ser objeto de la prórroga de que trata la citada disposición superior ni de lo normado en el artículo 2o. del decreto materia de revisión.

En tal virtud, en la parte resolutive de esta providencia, se declarará la inexecutable de su inclusión como decreto que se prorroga a partir del levantamiento de la conmoción interior.

El Decreto No. 717 del 18 de abril de 1996, "Por el cual se dictan unas medidas tendientes a la preservación del orden público", fue declarado parcialmente executable mediante la sentencia No. C-295 del 5 de julio de 1996. Se indicó en la parte resolutive la providencia que:

"PRIMERO.- Declarar EXECUTIBLES los artículos 1o., 4o., 6o., 7o. y 10 del Decreto Legislativo No. 717 de abril dieciocho (18) de 1996.

SEGUNDO.- Declarar EXECUTIBLE el artículo 2o. del Decreto Legislativo No. 717 de 1996, salvo las expresiones "a solicitud del Comandante Militar de la correspondiente Unidad Operativa Mayor o sus equivalentes, debiendo señalarse en cada caso los municipios que conformarán dicha zona especial" contenida en el inciso primero, y "la solicitud" contenida en el inciso segundo del mismo precepto, las cuales se declaran INEXECUTIBLES.

TERCERO.- Declarar EXECUTIBLE el artículo 3o. del Decreto Legislativo No. 717 de 1996, salvo la expresión "inscripción en la Alcaldía", la cual se declara INEXECUTIBLE.

CUARTO.- Declarar EXECUTIBLE el artículo 5o. del Decreto Legislativo No. 717 de 1996, con la advertencia respecto del inciso tercero, de que en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente acreditados pueda suspenderse la actividad relacionada con la prestación de los servicios allí mencionados, en la forma descrita en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO.- Declarar EXECUTIBLE el artículo 8o. del Decreto Legislativo No. 717 de 1996, salvo la expresión "por los Gobernadores respectivos", la cual se declara INEXECUTIBLE.

SEXTO.- Declarar INEXECUTIBLE el artículo 9o. del Decreto Legislativo No. 717 de 1996".

Así entonces, el Decreto 717 de 1996 se prorroga en las condiciones y términos señalados por la Corte en la sentencia No. C-295 de 1996.

Finalmente, en relación con el Decreto 900 del 22 de mayo de 1996, “por el cual se adoptan medidas tendientes a controlar la acción de las organizaciones criminales y terroristas en las zonas especiales de orden público”, fue declarado exequible “de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia, que deberá tenerse en cuenta al aplicar el presente decreto”.

Por lo tanto, el decreto citado se prorroga en las condiciones y términos en que se declaró exequible por la Corte en la sentencia No. C-344 de 1996.

* Razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo No. 1303 de 1996.

En cuanto hace al levantamiento del Estado de Conmoción Interior, a que se hace alusión en el artículo 1o del decreto sub-examine, no obstante que el Gobierno Nacional no señala expresamente las razones que llevan a ello, es meridianamente claro que el motivo que dió lugar a su levantamiento fue el vencimiento del término máximo de vigencia de la Conmoción, que fue declarada el 2 de noviembre de 1995, mediante el Decreto 1900 de esa fecha, y que contados los doscientos setenta (270) días de que dispone el Gobierno para expedir decretos legislativos al amparo del estado de excepción, vencían en la fecha en que se expidió el Decreto 1303 de 1996.

Como se indicó anteriormente, los artículos 213 y 214 de la Carta Política señalan que “en caso de grave perturbación del orden público (...), 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”. Y se agrega, “tan pronto como hayan cesado las causas que dieron lugar al Estado de Conmoción Interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción”.

Por lo anterior, en virtud del fenómeno del vencimiento del término de 270 días de vigencia de la Conmoción Interior o cuando han desaparecido o cesado las causas que dieron lugar a dicho estado de excepción, el Gobierno deberá levantar el Estado de Conmoción Interior, y

declarar restablecido el orden público, como así lo hizo en el caso del decreto materia de revisión constitucional, frente al primero de los eventos mencionados, razón por la cual en este aspecto no se quebranta precepto constitucional alguno, sino que por el contrario, se ajusta al ordenamiento superior.

En cuanto a la prórroga de los decretos legislativos expedidos durante la vigencia de la Conmoción Interior, y a la que se hizo alusión anteriormente, estima la Corte que por existir conexidad entre las causas que determinaron la declaratoria de dicho Estado -Decreto 1900 de 1995- y las que se invocan para prorrogar la vigencia de los decretos mencionados, el decreto materia de revisión se encuentra ajustado a los preceptos constitucionales.

Dentro del contenido material de los decretos cuya prórroga se determina en el que es materia de revisión, es evidente que estos tienen plena eficacia constitucional. En efecto, como se reconoció al declararse por esta Corporación la exequibilidad del decreto que declaró la Conmoción Interior el 2 de noviembre de 1995, se han producido en el país hechos de violencia atribuidos a organizaciones criminales y terroristas, que perturban en forma grave y ostensible el orden público.

Frente a ello, no hay duda de que las acciones realizadas por las mencionadas organizaciones evidencian una innegable existencia de distintos aparatos de fuerza con gran capacidad de desestabilización en contra de las instituciones democráticas y la convivencia ciudadana, así como del recrudecimiento de las mismas, las cuales han presentado un incremento significativo y sistemático de violencia en el territorio nacional.

Así mismo, es innegable la existencia de actos perturbadores del orden público en determinadas zonas del país en donde especialmente las organizaciones delictivas han concentrado sus aparatos de fuerza en orden a desestabilizar la seguridad y perturbar la tranquilidad ciudadana, para lo cual, a fin de prevenir la ocurrencia de nuevos y violentos hechos, y para que la Fuerza Pública pueda reaccionar en forma inmediata ante los mismos, es indispensable el ejercicio de sus actividades militares a fin de cumplir cabalmente con el mandato consagrado en el artículo 217 de la Constitución, según el cual “Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”.

A juicio de la Corte, en el cumplimiento de dicha misión, no se puede por parte de las

autoridades judiciales, obstaculizar ni dejar inerte la función de la Fuerza Pública cuando ella está encaminada a la defensa y conservación del orden público y su restablecimiento donde fuere turbado, para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz y armonía, sin perjuicio de la responsabilidad que compete a sus miembros a causa de la “omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones” (artículos 6 y 17 CP.).

Carácter legislativo de las medidas que adopte el Gobierno en ejercicio de las facultades propias del Estado de Conmoción Interior

Advierte la Corte que las extraordinarias atribuciones concedidas al Presidente de la República por los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución -justamente por concentrar el Gobierno durante ellos un excepcional cúmulo de poder- son de alcance restringido, enmarcado por las normas constitucionales, y de interpretación estricta, y le permiten únicamente regular asuntos relacionados de manera directa, exclusiva y específica con las causas de la perturbación.

Las medidas que se adopten, precisamente por su sentido excepcional y con miras a su eficacia, deben estar plasmadas en decretos con fuerza legislativa y revestidos de autoridad suficiente para suspender (artículos 212 y 213 C.P.) o para modificar (artículo 215 C.P.) la normatividad preexistente de rango legal. En consecuencia, están reservadas al Presidente de la República, con las firmas de todos sus ministros, en su calidad de legisladores extraordinarios.

De ello se deduce que las disposiciones sustancialmente orientadas a conjurar las causas de la crisis de orden público o a impedir la extensión de sus efectos, en cuanto -se repite- tienen un carácter legislativo, no pueden estar incluídas en actos de jerarquía inferior, no aptos para afectar la legislación ni para restringir o condicionar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, lo que por regla general impide utilizar, para consagrar aquéllas, la potestad reglamentaria o las atribuciones puramente administrativas del Presidente de la República.

Obsérvese que, si el control de la situación del orden público pudiera lograrse en tales casos por la vía de normas ordinarias, no sería necesaria ni permisible la apelación a los estados excepcionales, pues cabalmente éstos se hacen indispensables por la magnitud superior de la perturbación, no susceptible de ser controlada por las vías comunes.

Desde luego, pero en aspectos puramente instrumentales -jamás de fondo-, imprescindibles para la ejecución concreta y específica de los decretos legislativos, con estricta sujeción a los dictados de éstos y, por supuesto, sin posibilidad alguna de limitar o afectar los derechos fundamentales, podría caber el ejercicio de la potestad reglamentaria, de modo marginal.

En virtud de tal posibilidad, el Gobierno no está facultado para añadir disposición sustancial alguna.

No es aceptable que por ese camino se introduzcan reglas reservadas por la Constitución a la ley, ni adiciones, modificaciones, aclaraciones o condicionamientos de fondo a las medidas adoptadas en decretos legislativos, y mucho menos podría pensarse que en tales actos fuera dable al Gobierno plasmar normas de contenido penal, disciplinario o sancionatorio.

Dada la naturaleza de la función constitucional extraordinaria que se atribuye al Ejecutivo en tales casos, el ámbito del poder reglamentario es de suyo exiguo, restringido, pues la función que se cumple en guarda del orden público está prácticamente copada, desde el punto de vista de las transitorias atribuciones normativas del presidente, por los decretos con fuerza de ley.

De allí resulta, por tanto, para los efectos del control constitucional confiado a esta Corte, que la competencia de ésta no procede de la calificación formal que se haya hecho de un decreto como reglamentario, sino de su contenido material, toda vez que, si en realidad, considerada su sustancia, se trata de medidas legislativas, la Corte debe asumir de oficio su conocimiento en caso de que el Ejecutivo no se lo remita al día siguiente al de su expedición.

Para la Corte, con las advertencias que preceden, resulta ajustada a la Carta Política la presente prórroga de vigencia de las medidas contenidas en los decretos dictados hasta ahora por el Gobierno, en virtud del Estado de Conmoción Interior, con el objeto de conjurar las causas de la perturbación, defender las instituciones democráticas legítimamente constituídas, y proteger a la población civil, así como impedir la extensión de los efectos nocivos de la crisis.

Finalmente, como lo señaló el Gobierno, para justificar la prórroga de la vigencia de los

decretos mencionados, en atención al hecho de que las medidas no fueron dictadas en la primera fase de la declaratoria de conmoción, sino en forma gradual, en función de su eficacia y del objetivo fundamental de restringir en la menor forma posible los derechos y garantías individuales, tienen ellos un mismo sustento normativo excepcional.

En virtud de las consideraciones anteriores, tanto el levantamiento del Estado de Conmoción Interior como la prórroga de la normatividad señalada en el artículo 2o. del Decreto que se revisa, en la medida en que ellas constituyen instrumentos idóneos para enfrentar la perturbación del orden público en desarrollo de los preceptos superiores -arts. 213 y 214-, serán declarados exequibles, como se dispondrá en la parte resolutive de este fallo, salvo la referencia que, al enunciar las medidas objeto de prórroga, se hace al Decreto 2110 de 1995, pues ella, dado que el Gobierno alude a un decreto reglamentario, no podía ser incluida en uno legislativo.

VI. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación (E) y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 1o. del Decreto Legislativo No. 1303 de julio 25 de 1996, “por el cual se levanta el Estado de Conmoción Interior y se prorroga la vigencia de unas disposiciones”, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 2o. del Decreto Legislativo No. 1303 de julio 25 de 1996, salvo la expresión “2110 de 1995”, la cual se declara INEXEQUIBLE.

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

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

La suscrita Secretaria General de la Corte Constitucional hace constar que el H. Magistrado JORGE ARANGO MEJIA no asistió a la sesión de Sala Plena celebrada el día 19 de septiembre de 1996 por razones de salud.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-451/96

LEVANTAMIENTO DE CONMOCION INTERIOR-Fecha en que surte efectos (Salvamento de voto)

Existe en el Decreto examinado una contradicción. No se entiende muy bien cuál es la razón para levantar el Estado Excepcional varios días antes de la fecha en que realmente el Gobierno quiere quedar despojado de las atribuciones a él inherentes, si de todas maneras sólo se desprenderá de ellas hasta el último momento.

LEVANTAMIENTO DE CONMOCION INTERIOR-Justificación expedición de decreto (Salvamento de voto)

El Decreto Legislativo por el cual se levanta el Estado de Conmoción Interior únicamente se justifica cuando el Gobierno aprecia y declara que la perturbación del orden público ha sido conjurada antes del vencimiento del término principal previsto en la Constitución o de cualquiera de sus prórrogas, según el caso. En tales hipótesis, las facultades extraordinarias

del Gobierno se terminan en virtud y como consecuencia del Decreto correspondiente, por lo cual es indispensable dictarlo, pues, si falta, el Estado de Excepción prosigue.

LEVANTAMIENTO DE CONMOCION INTERIOR-No requiere decreto (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente R.E.-084

Santa Fe de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

Por compartir el criterio según el cual las prórrogas del Estado de Conmoción Interior tuvieron sustento en la Constitución, habida cuenta de las perturbaciones sobrevinientes que afectaron el orden público, y por entender que el Presidente de la República, una vez encuentre que ha cesado la crisis, debe proceder a declarar que dicho orden se ha restablecido (artículo 213 C.P.), he votado favorablemente la constitucionalidad del Decreto Legislativo en cuanto contiene la aludida declaración.

Ya que la Sala accedió a incluir las necesarias advertencias, respaldadas por todos los magistrados, sobre el carácter legislativo de las medidas que se pueden adoptar por el Gobierno durante el Estado de Conmoción, de modo que se rechaza claramente la posibilidad de que el Ejecutivo pretenda utilizar la potestad reglamentaria para establecer restricciones a las garantías y a los derechos en decretos puramente administrativos, eludiendo el control de la Corte, acepté ser Ponente de la sentencia, junto con el H. Magistrado, Dr. Hernando Herrera Vergara.

Ello no significa que comparta la totalidad de las afirmaciones que en tal providencia se plasman ni que me identifique en todo con la decisión adoptada ni con sus motivos.

Entonces, debo dejar consignadas las siguientes discrepancias:

1. Existe en el Decreto examinado una contradicción que lleva a engaño: mientras los artículos 1 y 2 señalan que las decisiones presidenciales de levantar el Estado de Conmoción Interior y de prorrogar las medidas adoptadas a su amparo tendrán efecto “a partir del 29 de julio de 1996”, el artículo 3 declara que el Decreto rige “a partir de la fecha de su expedición”, es decir, desde el 26 de julio de 1996.

Salvo en lo relativo a la prórroga de las medidas con suficiente antelación para que no se produzca solución de continuidad en su vigencia, no se entiende muy bien cuál es la razón para levantar el Estado Excepcional varios días antes de la fecha en que realmente el Gobierno quiere (o “tiene que”) quedar despojado de las atribuciones a él inherentes -fecha esa que coincide con el vencimiento de la última prórroga-, si de todas maneras sólo se desprenderá de ellas hasta el último momento. Aun aceptando que ello resulte lógico, surge la inquietud acerca de si, dada la expuesta contradicción, las aludidas decisiones principiaron a surtir sus efectos jurídicos el 26 o el 29 de julio.

2. Por otra parte, tal como ha sido concebida la limitación temporal a las extraordinarias facultades del Presidente en estos casos, de conformidad con la Constitución de 1991, estimo que el Decreto Legislativo por el cual se levanta el Estado de Conmoción Interior únicamente se justifica cuando el Gobierno aprecia y declara que la perturbación del orden público ha sido conjurada antes del vencimiento del término principal previsto en la Constitución (90 días) o de cualquiera de sus prórrogas, según el caso. En tales hipótesis, las facultades extraordinarias del Gobierno se terminan en virtud y como consecuencia del Decreto correspondiente, por lo cual es indispensable dictarlo, pues, si falta, el Estado de Excepción prosigue.

De no darse la situación descrita, la norma constitucional se aplica directamente, con o sin decreto legislativo que levante el Estado de Excepción. En otras palabras, vencido el término inicial de los noventa días sin que se haya prorrogado el Estado de Conmoción oportunamente, o expirado el tiempo de la primera prórroga en esas mismas condiciones, o cumplidos los días de la segunda y última prórroga permitida, el cese de las atribuciones de excepción en cabeza del Presidente se produce -quiera él o no- por ministerio de la Constitución.

Así que, cuando el Presidente resuelve hacer uso de todo el tiempo de Conmoción posible, otorgado por la Carta, ningún sentido tiene que dicte un Decreto por el cual levanta un Estado de Excepción que de por sí, según la Constitución, no puede continuar.

3. Dado que mediante el Decreto revisado se prorrogan varios decretos legislativos acerca de cuya constitucionalidad presenté salvamento de voto, debo reiterar las opiniones consignadas en cada uno de esos documentos, aunque reconozco que, cuando el Ejecutivo

decide prorrogar tales disposiciones, lo hace ya sobre la base de la exequibilidad declarada por la Corte, que es lo que cuenta.

4. No comparto la afirmación que se hace en la sentencia en el sentido de que las medidas adoptadas “tienen un mismo sustento normativo excepcional”.

Para quienes no estuvimos de acuerdo con la declaración de exequibilidad del Decreto 1900 de 1995, por el cual se instauró la Conmoción Interior, pero sí aceptamos la constitucionalidad de las prórrogas, por reconocer la existencia de hechos nuevos, el sustento normativo de decretos dictados antes de las prórrogas y el de los expedidos posteriormente, no puede ser el mismo, si bien acatamos las decisiones de la Corte al respecto.

5. En lo que toca con el Decreto 2110 de 1995, considero que, no obstante su denominación como “reglamentario”, es, por su contenido, un decreto de carácter legislativo, ya que regula procedimientos administrativos y modifica -así sea temporalmente- el Código Contencioso Administrativo.

Por lo tanto, me acojo a lo expresado por la Corte bajo el título “Carácter legislativo de las medidas que adopte el Gobierno en ejercicio de las facultades propias del Estado de Conmoción Interior”, en términos que comparto íntegramente puesto que contribuí a su redacción, para sostener que, al expedir dicho Decreto, el Ejecutivo violó la Constitución, al disfrazar de potestad reglamentaria lo que era, pura y simplemente, ejercicio de atribuciones legislativas extraordinarias cuyo control de constitucionalidad está a cargo de esta Corte.

Declarada inexecutable la referencia que en el Decreto ahora examinado se hizo a dicho acto, queda claro que no fue prorrogado pero que permanece formalmente en vigencia mientras dure la prórroga del Decreto Legislativo 1902 que dijo reglamentar.

Así, pues, la Corte Constitucional, con arreglo a lo dicho en este fallo, debe actuar en consecuencia: “...si en realidad, considerada su sustancia (la de los decretos reglamentarios de los decretos legislativos), se trata de medidas legislativas, la Corte debe asumir de oficio su conocimiento en caso de que el Ejecutivo no se los remita al día siguiente al de su expedición” (he subrayado).

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

Salvamento de voto a la Sentencia C-451/96

CONMOCION INTERIOR-Inconstitucionalidad de decretos expedidos (Salvamento de voto)

Si juzgo que no se dan las condiciones que la Constitución exige para declarar el estado de conmoción, resulta corolario obligado la afirmación de que las medidas extraordinarias que en esas circunstancias se dicten, a fortiori, son inconstitucionales.

Referencia: Expediente R.E.-084

Revisión constitucional del Decreto No. 1303 del 25 de julio de 1996, "Por el cual se levanta el Estado de Conmoción Interior y se prorroga la vigencia de unas disposiciones."

Al disentir, en el presente caso, de la decisión mayoritaria, me remito, íntegramente, a los argumentos expuestos a propósito de la sentencia C-045 de febrero ocho (8) de mil novecientos noventa y seis (1996).

Fecha ut supra.

CARLOS GAVIRIA DIAZ