C-466-95

Sentencia No. C-466/95

CONMOCION INTERIOR-Inexistencia de hechos sobrevinientes

Los hechos narrados no tienen el carácter de coyunturales, transitorios ni excepcionales, que deban ser conjurados mediante medidas de excepción, sino que constituyen patologías arraigadas que merecen tratamiento distinto por medio de los mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado para sortear problemas funcionales y estructurales normales.

CONMOCION INTERIOR-Hechos invocados

Es claro que los hechos invocados por el Gobierno son, ciertamente, "graves" y perturbadores del orden público, que es presupuesto de la convivencia pacífica y de la vigencia de un orden justo, fin esencial del Estado Colombiano. Pero si son, como las propias cifras aportadas por el Gobierno lo corroboran, las manifestaciones reiteradas de la vieja y arraigada patología social que aqueja al país, no es para su tratamiento que se han dispuesto los estados de excepción. La persistencia obstinada de la citada patología, demanda medidas permanentes, como ella, dirigidas a atacar su génesis y no la erupción epidérmica. No puede el gobernante desentenderse del problema esencial, dirigiendo su acción a la morigeración del epifenómeno, máxime si ese camino conduce a un régimen restrictivo de los derechos fundamentales que el propio orden constitucional ha dispuesto que sea siempre temporario.

VIOLENCIA ENDEMICA

La circunstancia de que el Constituyente del 91, hubiera limitado la vigencia temporal del estado de conmoción interna, es claramente indicativa de una voluntad dirigida a que nuestros males endémicos no fueran justificativos de un eterno régimen de libertades menguadas. El mensaje implícito en la nueva Carta no puede ser más claro: a los males que se han hecho permanentes, hay que atacarlos con políticas igualmente estables, de largo aliento, cuidadosamente pensadas y diseñadas. Y las medidas de vocación transitoria hay que reservarlas para situaciones de ese mismo sello. No puede el Gobernante trocar su condición de estadista que ataca las causas, por la de escamoteador de enfermedades que trata sólo los síntomas y con medios terapéuticos heroicos que en vez de conjurar el pathos más bien lo potencian. Si para combatir las manifestaciones endémicas, a las que por desventura ya está habituado el país -sin duda atentatorias de la seguridad ciudadana-, se precisan especiales medidas policivas o castrenses, ellas son compatibles con el régimen de libertades plenas, que el constituyente quiso que fuera la regla y no la excepción.

CONMOCION INTERIOR-Medios ordinarios policivos

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS-Vulneración

Se violó el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la ley 74 de 1968 y el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos que sólo permiten adoptar medidas de excepción ante "situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación", esto es, que superen el límite de normalidad causando grave crisis en la vida organizada, o "en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia

que amenace la independencia o seguridad del Estado".

REF.: Expediente R.E.- 065

Revisión constitucional del decreto 1370 del 16 de agosto de 1995 "Por el cual se declara el estado de conmoción interior"

Magistrado Ponente: CARLOS GAVIRIA DIAZ

Acta No. 50

Santafé de Bogotá, D.C., dieciocho (18) de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

La Presidencia de la República envió a esta Corporación dentro del término constitucional fijado en el artículo 214-6, copia auténtica del decreto legislativo No. 1370 del 16 de agosto de 1995, "Por el cual se declara el estado de conmoción interior", para efectos de su revisión constitucional.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales estatuidos para procesos de esta índole, procede la Corte Constitucional a decidir.

II. TEXTO DEL DECRETO

El texto del decreto objeto de revisión es el que sigue:

16 de Agosto de 1995

Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

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

CONSIDERANDO:

Que la Constitución de 1991 estableció que en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el Presidente de la República puede declarar el estado de conmoción interior;

Que la situación de orden público se ha agravado en las últimas semanas como resultado de la acción de la delincuencia común, la delincuencia organizada y la subversión, generadoras de los acontecimientos de violencia que han sacudido al país, atentando de manera grave contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana;

Que la delincuencia organizada ha llevado a cabo en los últimos días, masacres en varias

regiones del país arrojando un saldo alarmante de muertes y de desestabilización social;

Que como lo afirma la Corte Constitucional en su sentencia C-031 de 1993, la existencia de formidables aparatos de fuerza privados "... no deja de ser patológico en el plano constitucional y amenazante y desestabilizador en el campo social e institucional ...";

Que los delincuentes en general y las organizaciones criminales en particular, nutren sus arcas con dineros provenientes de actividades ilícitas que implican tanto enriquecimiento ilícito como grave deterioro de la moral social, en el entendido de que como lo afirma la Corte Constitucional en su sentencia C-031 de 1993, "la única riqueza y poder social derivado de ésta que garantiza la Constitución, es el originado en el trabajo honrado. (C.P. Arts. 1, 34, 58)";

Que los grupos subversivos han ejecutado en las últimas semanas acciones de violencia indiscriminada contra los miembros de la fuerza pública sin ninguna consideración respecto de la población civil, en violación directa del Derecho Internacional humanitario, asolando poblaciones de las cuales han tenido que huir hombres, mujeres y niños;

Que la delincuencia común ha incrementado su actividad en las ciudades, amedrentando a la población con la ejecución permanente de delitos en especial contra la vida, la integridad personal la libertad y el pudor sexual y la propiedad;

Que los delincuentes en general se aprovechan de medios de comunicación para entorpecer el desarrollo de las actividades de las autoridades, hacer apología de la violencia y aumentar la confusión entre la población;

Que las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, no resultan suficientes para conjurar los graves efectos de la situación descrita;

Que es necesario fortalecer los instrumentos legales que utilizan los organismos judiciales en su función de investigar, acusar y juzgar, a través de la tipificación de conductas, y el aumento de las penas previstas para algunos delitos de especial repercusión social que en los últimos meses vienen azotando a la sociedad;

Que la ley 137 de 1994 estatutaria de los estados de excepción faculta al Gobierno Nacional para que mediante decretos legislativos pueda tipificar penalmente conductas y aumentar penas, así como modificar las disposiciones de procedimientos penal y de policía;

Que es necesario judicializar algunas contravenciones especiales que en la actualidad conocen los inspectores de policía, con el fin de atacar la impunidad respecto de ciertas conductas que vienen atentando en forma grave contra la seguridad ciudadana;

Que es necesario fortalecer el sistema carcelario de tal manera que se asegure la adecuada función del Estado en relación con el cumplimiento de las providencias judiciales, en consonancia con la estricta vigilancia dentro y fuera de los centros penitenciarios y carcelarios;

Que es necesario fortalecer los mecanismos de solidaridad ciudadana que permitan una adecuada colaboración de la sociedad con las autoridades;

Que con el fin de hacer frente a esta situación de violencia y para impedir oportunamente la extensión de sus efectos, es preciso adoptar medidas de carácter excepcional, que escapan al ámbito de las atribuciones ordinarias de las autoridades policía;

Que el artículo 2o. de la Constitución Política establece como uno de los fines del Estado el asegurar la convivencia pacífica;

Que el artículo 22 de la Constitución Política consagra que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento;

Que el artículo 189 numeral 4o. de la Constitución Política dispone que le corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado;

DECRETA

ARTICULO 1o. Declarar el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional a partir de la vigencia del presente Decreto y por el término de noventa días calendario.

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

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C. a los 16 días de agosto de 1995

(Siguen firmas)

III. PRUEBAS

En auto del 29 de agosto de 1995 el Magistrado sustanciador ordenó la práctica de algunas pruebas, a las cuales se hará referencia en el punto de las consideraciones.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

Dentro del término de fijación en lista se presentaron varias intervenciones, todas solicitando que declare la Corte la inexequibilidad del decreto enviado para revisión. Veamos:

1. El ciudadano PEDRO PABLO CAMARGO manifiesta que de la simple lectura de las argumentaciones del decreto 1370/95, se llega a la conclusión de que no existe una grave perturbación del orden público y de que las situaciones que se invocan pueden ser conjuradas por medio de los mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado. La crisis en la administración de justicia se puede solucionar aplicando el artículo 201-1 de la Constitución; la tipificación de conductas y el aumento de penas o la modificación de normas de procedimiento penal y de policía se puede llevar a cabo por medio de leyes ordinarias expedidas con fundamento en el artículo 150-1-2 de la Carta; la descongestión de despachos judiciales se acaba de enfrentar prorrogando la vigencia del decreto 2651 de 1991; y en cuanto respecta al sistema carcelario, el gobierno adoptó un código hace menos de dos años, y si consideraba que requería de algunas reformas ha debido presentar el proyecto

correspondiente al Congreso.

De otra parte, señala que el decreto de conmoción interior alude a la acción de la delincuencia común, la delincuencia organizada y la subversión, sin definir qué se entiende por cada una de ellas, lo cual era indispensable "para demostrar que la supuesta perturbación no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía".

Y agrega que la delincuencia común "es un fenómeno no coyuntural sino estructural que surge de la incapacidad del sistema de garantizar un mínimo vital de derechos económicos, sociales y culturales a su población... Sin embargo, el Gobierno Nacional no demuestra que el fenómeno de la delincuencia común se haya desbordado hasta el punto de que no es posible combatirla con el uso de las atribuciones ordinarias de policía".

En cuanto a la delincuencia organizada, dice que como parece referirse a los llamados "carteles del narcotráfico" o a "personas asociadas para narcotraficar", ha de tenerse en cuenta que el cartel de Medellín desapareció y que el de Cali fue desarticulado. Entonces ¿cómo entender que las acciones de lo que el Gobierno llama "delincuencia organizada, sin demostrar como fenómeno permanente un fenómeno circunstancial, no hayan podido ser conjuradas mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía", a pesar de contar con los recursos económicos y técnicos de los Estados Unidos y de una Fiscalía General entregada por completo a combatir el narcotráfico?.

En lo que respecta a la subversión, el Gobierno parece englobar dentro del mismo término a las organizaciones insurgentes y a "otras menores como a los grupos o bandas de paramilitares". Pero si el Gobierno fue el que impulsó la creación de las "cooperativas de seguridad que es la legalización de los grupos paramilitares... no tiene autoridad moral para decretar una conmoción interior dejando al margen de la acción de la misma a los grupos paramilitares".

2. El ciudadano GUSTAVO SALAZAR PINEDA señala que "no existe actualmente una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, pues los hechos recientes de desestabilización institucional están relacionados con un hecho judicial moral, cual es el trámite del llamado proceso 8.000... No deja de ser un sofisma de distracción el utilizado por el alto gobierno en el sentido de implementar medidas represivas y draconianas cuando los hechos acaecidos en recientes días pueden conjurarse mediante las medidas policivas ordinarias... El hecho de haberse presentado una matanza colectiva y la fuga aislada de algunos subversivos, ello no implica necesariamente que deba recurrirse al correctivo extremo del estado de conmoción interior, puesto que estos hechos son cotidianos en nuestro país y el espíritu del constituyente es evitar que el ejecutivo haga uso indiscriminado de la figura, pues sólo a él debe recurrise en casos extremos y excepcionales".

3. Los ciudadanos CARLOS ALFONSO MORENO NOVOA, FERNANDO ALBERTO BARROS SANCHEZ y JESUS ALBERTO BARROS LASTRA afirman que son infundadas las argumentaciones que consignó el Gobierno en el decreto 1370/95, pues los considerandos "10, 12 y 13, no son otra cosa distinta que el reconocimiento de que las instituciones simplemente represivas no funcionan para solucionar problemas que, como los

delincuenciales, aquejan al país, y que entre otras cosas, después de haberse eliminado los 'carteles', tanto de Medellín como de Cali, no tienen porqué ser esgrimidos como elementos perturbadores, pues por esa vía se llegaría a la inaceptable conclusión de que las propias instituciones y las autoridades en ella establecidas, son alteradoras del orden público".

A pesar de que en la Constitución vigente se trató de enmendar o erradicar vicios, concretamente el del mal uso del artículo 121 de la Carta anterior, que consagraba el estado de sitio y que llevó al país a vivir durante los últimos 35 años en "permanente estado de anormalidad", convirtiéndose la excepcionalidad en la regla general, se ha declarado la conmoción interior en cinco (5) oportunidades. No obstante, en esta ocasión las razones que se invocan, concretamente el fenómeno de la violencia, "que si bien es preocupante y debe ser afrontada y combatida, no es a través de los estados de excepción sino de los poderes normales que la Constitución y las leyes han entregado a las autoridades... Si realmente el Ejecutivo, hubiera tenido interés real y verdadero en afrontar los problemas relativos a la criminalidad y que hoy son motivo de conmoción interna, desde ese entonces debió, como una obligación constitucional, presentar los correspondientes proyectos de ley, conforme a los términos del numeral 1o. del artículo 200 de la Carta, pues como quiera que los fenómenos que se citan en los considerandos 2, 3, 5, 6, 7 y 16 del decreto 1370 del 95, no son nuevos, ni mucho menos factores determinantes de la presente conmoción, como quiera que pueden y deben ser afrontados con los instrumentos propios de la Constitución en condiciones de normalidad". Lo que es previsible, como lo expresó la Corte en la sentencia C-300/94, no se puede esgrimir posteriormente como argumento para declarar la conmoción interna.

Finalmente agregan que si se aceptara, en gracia de discusión, que los graves problemas de orden público que aquejan a la zona de Urabá "donde el país, desafortunadamente, se ha venido acostumbrando a que la anormalidad es la 'normalidad' no justificaría sino que la conmoción fuera única y exclusivamente para esa parte del territorio nacional, como lo prevé la propia Constitución Política, con lo que igualmente se estaría violando la ley de leyes".

4. Un grupo de diez (10) ciudadanos encabezado por Aleyda Marina Martinez, quienes se presentan como estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Colombia, también consideran que el decreto 1370 de 1995 viola el Estatuto Superior; sin embargo, todos sus argumentos se dirigen a atacar las consideraciones 11, 12 y 13 del decreto, y es así como expresan que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 213 de la Carta, el Gobierno en periodo de alteración del orden público sólo tiene las facultades "estrictamente necesarias para conjurar las causas de perturbación", y según el artículo 214-3 'No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado"; en consecuencia, afirman que el Gobierno no puede modificar el procedimiento penal, para entregarles a los jueces la función acusadora pues esta tarea corresponde ejercerla a la Fisalía General de la Nación (arts. 249 y 250 C.N.).

5. En un memorial conjunto presentado por algunos miembros de la Corporación Colectivo de Abogados y representantes de una serie de organizaciones sociales, (Folios 338 y ss) se solicita que se declare inexequible el decreto de conmoción, con base en las siguientes

razones:

Al examinar los hechos invocados por el Gobierno como perturbadores del orden público, se aprecia con evidencia que “En Colombia la subversión, la delincuencia organizada, el enriquecimiento ilícito, la impunidad, no son hechos sobrevinientes sino por el contrario han sido patologías estructurales en la sociedad colombiana”; para estos casos, la declaratoria de conmoción interior no es la solución, pues al tratarse de “fenomenologías estructurales se requiere de macropolíticas que permitan solucionarlas con la activa participación de los diferentes estamentos estatales y de la sociedad civil, buscando salidas no de un día sino estructurales”.

Señalan que “la Corte debe resolver si hay o no hay Estado de Derecho, si prima la Constitución o se impone la razón de Estado, si la conmoción interior se recupera como un instrumento que debe utilizarse en momentos ciertos de excepcionalidad, o si por el contrario, deviene en un comodín para que cada gobernante lo esgrima para minimizar el Estado de Derecho haciéndolo insignificante, o una mera entelequia, para quienes aspiramos a corregir los yerros del pasado y dar paso a una institucionalidad que responda a las formas de organización política que se han dado en los pueblos civilizados del mundo, y que se sintetizan en un poder reglado, sometido al imperio de la Constitución”.

6. La Comisión Andina de Juristas seccional colombiana, atendiendo la invitación de esta Corte, presentó un memorial en el que solicita declarar inexequible el decreto 1370/95, por violar al artículo 213 del Estatuto Superior. Son éstos algunos de sus argumentos:

Los hechos invocados por el Gobierno para implantar la conmoción interior “no ponen en peligro inminente la vida organizada de la Nación”, pues no solamente se requiere de que dichas situaciones sean perturbadoras del orden público, sino también que “los hechos constitutivos de la perturbación sean excepcionalmente graves”. La gravedad no es definida constitucionalmente por su naturaleza “sino por su capacidad para afectar de manera inminente ciertos bienes públicos”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra en el artículo 4.1 que los estados de excepción sólo se justifican ante “situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación”; y el Pacto de San José de Costa Rica, en el artículo 27, señala que sólo es posible declarar tales estados cuando se presenta “una amenaza para la vida organizada de la nación”; entonces, para poder declarar la conmoción interior se necesita que exista “una amenaza para la vida organizada que la coloque en un punto tal que pueda temerse su inminente desintegración… las circunstancias actuales no revisten tal carácter excepcional. A pesar de los hechos desalentadores y trágicos que hacen que vivamos una situación grave, similar a la que hemos vivido sometidos en los últimos años, ya desde 1988, no se observa ningún empeoramiento excepcional de la situación”.

De acuerdo con las estadísticas presentadas por el Gobierno, las cuales analizan en forma pormenorizada, se pone en evidencia que el índice de criminalidad se ha mantenido estable, con algunas variaciones por encima y por debajo del promedio “sin que se haya presentado ningún tipo de situación excepcional, dentro de las condiciones graves que ha vivido el país de manera larvada y persistente… Por lo tanto no es posible afirmar que estemos ante una situación excepcional, aunque sí grave, situación de orden público”, que bien puede ser

afrontada utilizando medidas ordinarias de policía o acudiendo a los mecanismos ordinarios que posee el Estado ante esta clase de circunstancias. (art. 2o. ley 137/94)

V. INTERVENCION OFICIAL

1.- El Defensor del Pueblo solicita que se declare la inexequibilidad del decreto sujeto a la revisión de la Corte, por violar el artículo 213 de la Carta, al no reunir los requisitos exigidos en esta disposición para declarar el estado de conmoción interior, a saber: gravedad de los hechos que se aducen, inminencia de los mismos, y excepcionalidad.

– "La perturbación que configura el caso de conmoción interior debe originarse en hechos cuya naturaleza, extensión y efecto constituyan un peligro público no conjurable mediante el recurso de las facultades comunes y regulares del Estado para preservar policivamente el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, la seguridad estatal o las condiciones básicas de la pacífica convivencia"; por tanto, no se puede, "de acuerdo con la voluntad del constituyente, invocar para declarar el estado de conmoción interior hechos que, aún provocando gran alteración del orden público, puedan ser afrontados con el ejercicio de las potestades policivas ordinarias".

– Ninguno de los hechos a que se alude en el decreto 1370 de 1995 que declara la conmoción interna "pueden reputarse, a la luz de la normatividad constitucional vigente, como genuino elemento causal que justifique el ejercicio del derecho de excepción por el ejecutivo. Ni 'la acción de la delincuencia común, la delincuencia organizada y la subversión', ni las masacres ejecutadas en los últimos días en varias regiones del país, ni 'la existencia de formidables aparatos de fuerza privados', ni el enriquecimiento ilícito de 'los delincuentes en general y las organizaciones criminales en particular', ni la infracción de la normativa humanitaria por los grupos subversivos, ni el incremento de la delincuencia común son en nuestro país hechos sobrevinientes y excepcionales que puedan considerarse como creadores de una situación emergente, ante la cual no resulten aptos o idóneos los mecanismos ordinarios de policía. Todos los hechos invocados, tienen por desgracia, en Colombia un carácter crónico, pues ellos han venido reiterándose y repitiéndose a lo largo de los pasados años. A nadie es dable afirmar que el 16 de agosto de 1995 esos hechos hayan tenido caracteres de ocurrencia insólita o de acontecer extraordinario".

– El Gobierno alude a la grave congestión de algunos despachos judiciales como causa perturbadora del orden público, es decir, "el mal funcionamiento de la administración de justicia, efecto y consecuencia de una grave crisis del aparato judicial, se invoca por el Ejecutivo como causa eficiente de una situación de peligro para la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana. Así el Estado alega su propia incapacidad como hecho perturbador".

– Otro hecho es el fortalecimiento del sistema carcelario, situación que "bien puede ser conjurada a través de los medios ordinarios autorizados por la ley 65 de 1993 -Código Penitenciario y Carcelario-", concretamente aplicando el artículo 168 que se refiere a los estados de emergencia penitenciaria y carcelaria, y los artículos 31 y 32 declarados exequibles por la Corte.

– Sobre las acciones de la delincuencia común, la delincuencia organizada y la subversión, considera que la motivación del decreto no es “coherente” con “los estudios estadísticos de la DINASE ‘Dirección Nacional antisecuestro’, pues conforme a los datos publicados en distintos medios de comunicación los secuestros en el primer semestre de 1994 fueron 823, en tanto que en el mismo periodo de 1995 fueron de 665 plagios, lo que demuestra una disminución del 19 por ciento. Y en cuanto a las extorsiones, el mismo estudio señala que durante el primer semestre de 1994 se presentaron 281 casos y en el mismo periodo de 1995 se llegó a 236; entonces la argumentación gubernamental por falta de prueba contundente, la torna contraria al artículo 213 constitucional… no debe perderse de vista, que las manifestaciones delincuenciales comunes son propias de toda sociedad, y que sus características y modalidades de acción dependen del nivel de desarrollo de aquélla”.

2.- Los ministros del Interior, de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional, en memorial conjunto, exponen las razones que en su criterio, justifican la constitucionalidad del decreto objeto de examen. Estos son algunos de sus argumentos:

En primer término se refieren a las estadísticas de criminalidad, para señalar que si bien pueden presentar discrepancias, según la oportunidad en que se consulten y la entidad encargada de manejarlas, esto “no desvirtúa, en modo alguno, la realidad y gravedad de los hechos que sirven de fundamento a la declaración del estado de conmoción interior”.

A continuación analizan cada una de las consideraciones del decreto y exponen los hechos en que se basó el Gobierno para declarar la conmoción, así: las masacres ocurridas en Urabá (Turbo, Apartadó, y Carepa) y Sueva (Cund.) (considerando tercero); “los formidables aparatos de fuerza privados” (considerando cuarto); el paramilitarismo, la guerrilla, los grupos de bandas o mafias; la financiación de los delincuentes en general y de las organizaciones criminales (considerando quinto); el aumento de recursos de los grupos subversivos; las acciones de esos mismos grupos contra miembros de la fuerza pública sin consideración respecto de la población civil (considerando sexto); el asalto perpetrado a Miraflores; el incremento de la delincuencia común en las ciudades (considerando séptimo); “el fenómeno conocido de la concentración poblacional en los principales centros urbanos, conjugada con el desempleo, y por otras causas suficientemente estudiadas en varias disciplinas, el fenómeno de la delincuencia común incrementado progresivamente en las principales ciudades del país, a través de los últimos años”.

En cuanto atañe a la seguridad ciudadana, expresan que “en materia de delitos que generan impacto social, el incremento en los últimos años llegó a su límite crítico, lo cual potencializado por el problema de la impunidad, genera perturbación grave del orden público social y económico, que ha puesto en peligro la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana… Lo cierto y concluyente es que los delitos urbanos han llegado a límites absurdos, que indican inequívocamente la existencia de un fenómeno masificado de criminalidad, concausa de la decisión del Gobierno manifestada en el decreto estudiado”.

Sobre la delincuencia y los medios de comunicación (considerando octavo), afirman que “En los últimos años el país ha presenciado prácticamente impotente la manera como los cabecillas de las diferentes expresiones de criminalidad que asolan (sic) nuestra sociedad

encuentran en los medios de comunicación eficaces vehículos para la divulgación de la apología de la violencia que practican, no solamente confundiendo a una porción importante de la población en sus valores ciudadanos, sino también creando entre las gentes de bien una sensación de zozobra. Dentro de un contexto de libertad de expresión, la responsabilidad social de los medios es un valor constitucionalmente recogido en aras de la creación de un ambiente de convivencia ciudadana adecuada".

En lo que respecta al aumento de penas y la tipificación de conductas (considerando décimo), dicen que la ley 137 de 1994 reguladora de los estados de excepción, permite al Gobierno "tomar medidas de carácter penal tendientes a conjurar la crisis en la cual se basa el estado de conmoción interior. ...el sistema penal colombiano adolecía de una debilidad manifiesta, derivada de las bajas condenas que se imponían a los delincuentes en relación con el daño que tales conductas ocasionan a la sociedad y de la falta de tipificación de conductas ilícitas consideradas como altamente perjudiciales para la comunidad y que representan novedosas manifestaciones delincuenciales en nuestro país. En este último sentido podemos hacer referencia a la utilización de menores para la comisión de delitos, a los grupos organizados dedicados a realizar hechos típicos, al porte de sustancias tales como la escopolamina, que ponen a la víctima en situación de indefensión, etc. Así las cosas, la imposición de penas y la creación de nuevos tipos penales en virtud del estado de conmoción interior se hace necesaria por cuanto se percibió, al momento de la declaratoria de conmoción interior, un sentimiento de desprotección al interior de nuestra sociedad ante la ausencia real de castigo de conductas que la afectan gravemente."

La judicialización de conductas y modificación en los procedimientos (considerando décimo segundo) era necesaria, a pesar de la expedición de la ley 23 de 1991, destinada a descongestionar la justicia penal, pues "los problemas de congestión aumentaron de manera notable en las inspecciones de policía, de manera que la impunidad aumentó considerablemente en un tipo de conductas que son las que en forma más frecuente en la vida cotidiana generan inseguridad en las calles. Son entonces los ciudadanos de bien los que sufren en la vida diaria agresiones y lesiones para las que el Estado no tiene una oferta adecuada de justicia".

En lo atinente a la congestión judicial (considerando décimo tercero), se remiten a la información suministrada al proceso por la Fiscalía General de la Nación, en donde se demuestra dicha situación.

Sobre el sistema carcelario colombiano (considerando decimo cuarto), dicen que la fuga de presos, la comisión de delitos que se organizan o ejecutan desde el interior de los centros de reclusión, la violación de los reglamentos penitenciarios, y la participación de algunos miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria nacional en las graves irregularidades denunciadas, hacían necesario dictar medidas con el fin de contrarrestar estas anomalías.

Para justificar las medidas que tocan con la colaboración ciudadana (considerando decimo quinto), señalan que "en la búsqueda de un mejor vivir para todos en sociedad, es normal y deseable que el Estado en nombre de ella reclame una especial participación en términos de

colaboración ciudadana, cuando quiera que se trate de asegurar mejores elementos para combatir un fenómeno que como la violencia que soporta en el momento presente nuestro país, representa una amenaza de disolución y anarquía para ese esquema de convivencia armónica y pacífica que pretendemos construir."

En cuanto a la circunstancia de que se atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana (considerando segundo del decreto), manifiestan que "la descripción sustentada de cada uno de los hechos que generan esa perturbación capaz de dañar, es motivo para no repetir argumentaciones o juicios. Suficiente será con mencionar que una subversión organizada militarmente, la congestión judicial perpetuada, los grupos paramilitares sin control, los medios de comunicación manipulados, la crítica situación penitenciaria y carcelaria o la delincuencia común, todos ellos y cada uno, en virtud de sus características patológicas demostradas, han afectado y afectan seriamente la seguridad del Estado, la estabilidad institucional y, por supuesto, la convivencia ciudadana".

Para terminar, se refieren a la imposibilidad de conjurar la crisis mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía (considerando noveno del decreto), pues después de analizar el comportamiento de la violencia durante varios años, se llega a la conclusión de "que la fuerza pública no estaría en condiciones de contrarrestar acciones de la delincuencia organizada o ataques subversivos de magnitud, particularmente si se presentan en forma simultánea y en distintas partes del territorio nacional. La aún no superada situación de congestión de los despachos judiciales, junto con las precarias condiciones de los lugares de reclusión del país son otra muestra evidente de la insuficiencia mencionada. Lo mismo puede mencionarse en punto de algunos de los instrumentos legales utilizados en las funciones investigativas, acusatorias y de juzgamiento".

VI. ESCRITOS RECIBIDOS FUERA DEL TERMINO DE FIJACION EN LISTA.

Vencido el término de fijación en lista los ciudadanos Domingo E. Ramírez Duque, Sergio Zuluaga Peña, Liliam Zapata Pérez, Augusto J. Ibañez, Miguel Fernando Córdoba Angulo y Jorge Caldas Vera, Yasmín Duque Ramos, Adriana María Ocampo Zapata, Nidia Albeny Rodríguez Tamayo, Nelson Augusto Ruiz Sepúlveda, y Angela María Taborda Caro, presentaron, algunos en forma separada y otros conjuntamente, escritos destinados a impugnar la constitucionalidad del decreto 1370 de 1995, los cuales no serán tenidos en cuenta por ser extemporáneos.

VII. CONCEPTO FISCAL.

Lo rinde el Procurador General de la Nación mediante oficio No. 754 del 28 de septiembre de 1995 y en él solicita a la Corte declarar inexequible el decreto materia de revisión. A continuación se resumen algunos de los argumentos que expone el citado funcionario.

El panorama descrito por el Gobierno "es desalentador; mas sin embargo, en el escenario de la revisión constitucional -material y rigurosa- que se impone por vía del control automático sobre el Decreto 1370 de 1995, mediante el cual se declaró en todo el territorio nacional el estado de conmoción interior, no quiere decir que las causas en él aducidas no pudieran ser afrontadas con los instrumentos propios de 'la Constitución de la normalidad' que la Corte así

ha identificado… deducir la grave perturbación del orden público a partir de un ‘quantum’ de violencia, o a partir de una contabilidad global de víctimas, es un procedimiento sociológico que sirve para mostrar la gravedad de la situación, pero no es suficiente para evaluar, como lo exige el texto constitucional y ahora agregaríamos, la ley estatutaria en la materia, la perturbación en tanto fenómeno atentatorio contra el Estado, las instituciones y la sociedad.”

Después de referirse a algunas sentencias dictadas por esta Corporación que versan sobre el tema, dice el Procurador que “La competencia del Gobierno, de acuerdo con la finalidad atribuída a los estados de excepción en el seno de la filosofía liberal clásica, debe ser, para adecuarse a la Carta, restauratoria del statu quo vigente hasta el momento y no configurativa del mañana, es decir, los medios de excepción deben orientarse a conjurar una crisis coyuntural y no a diseñar el futuro. En este sentido los estados de excepción no deben ser utilizados, en ningún caso, como un expediente para hacer arquitectura social en el largo plazo.”

Luego alude a los hechos en que se fundamenta el decreto sujeto a revisión y es así como afirma: “no obstante estimarse que en la nueva Constitución es admisible como presupuesto de validez para la declaratoria del régimen de excepción, en punto a las hipótesis de alteración del orden público, la crisis en el funcionamiento del aparato estatal mismo, propuesta compatible ciertamente con nuestra realidad histórica, no puede configurarse sin embargo en patente para la ineficacia y la apatía de quienes tienen a su cargo la dirección en sus distintos frentes del aparato del Estado. Se exige entonces por la Carta, para su conformidad con la misma, que los hechos que den lugar a la declaratoria sean sobrevinientes y que no puedan ser conjurados con los medios ordinarios… El carácter endógeno estatal, crisis del aparato de justicia en el que bien pueden resumirse las causales invocadas en el decreto 1370 bajo examen, pero de manera alguna sobreviniente, en cuanto reiterada y monótona en la justificación de las medidas de excepción que han sido expedidas al amparo del artículo 213 de la Carta de 1991, llevan desde ahora al Procurador a predicar la disconformidad de éstas con la norma superior.” (sic)

Sobre la necesidad de fortalecer el sistema carcelario, manifiesta el Procurador que “resulta paradójica cuando hace menos de dos años se expidió el Código Penitenciario y Carcelario, contenido en la ley 65 de 1993 y cuyos avances en la materia fueron reconocidos recientemente por la Corte Constitucional, al revisar por vía de acción ciudadana varias de sus disposiciones” pues en él se consagra el “estado de emergencia penitenciaria y carcelaria”, que permite al Director General del INPEC “adoptar las medidas necesarias en caso de emergencia, como por ejemplo hacer traslados, aislar a los internos, utilizar racionalmente los medios extraordinarios de coerción y reclamar el apoyo de la fuerza pública, con el fin de superar la crisis presentada”.

Y concluye, diciendo que “el mejor esfuerzo para terminar con la violencia del país no sólo está radicado en cabeza de sus Fuerzas Armadas, en el diseño de una política criminal coherente y a largo plazo, sino también, como política más armónica contra este flagelo, en la efectiva inversión social en aquellos lugares donde la presencia del Estado se hace imperiosa. En esta orientación, debe la Corte salvaguardiar con la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto 1370 de 1995, como ella misma lo ha advertido, ‘la vigencia

constante del régimen democrático y de todas sus garantías fundamentales', auspiciando la denominada "cultura de la normalidad'".

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución Nacional, compete a esta Corporación decidir sobre la constitucionalidad del decreto enviado para revisión.

b. Requisitos formales

El Decreto 1370 del 16 de agosto de 1995, dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 del Estatuto Superior, cumple con las exigencias formales estatuidas en la citada disposición, pues aparece firmado por todos los Ministros del Despacho y su vigencia es transitoria, ya que sólo rige por el término de noventa (90) días, contados a partir de la fecha de su expedición.

c. Los estados de excepción.

Nuestra Carta Política -como la mayoría de las constituciones modernas- establece diferentes tipos de régimen jurídico, según se viva en tiempos de normalidad o de alteración significativa del orden público. Las causas generadoras de dicha alteración y su grado de incidencia en la vida ordinaria de la comunidad determinan diversidad de situaciones, todas ellas anómalas, que se denominan genéricamente estados de excepción y se hallan regulados en los artículos 212 a 215 de nuestro Estatuto Fundamental.

La evaluación de los factores determinantes de la situación irregular compete, en principio, al Presidente de la República como responsable del mantenimiento del orden. Es él quien, verificando la existencia de ciertas condiciones de hecho, decreta, con la firma de todos los Ministros, la vigencia del correspondiente estado de excepción.

Tal declaración tiene como consecuencia, un trastorno temporal en el funcionamiento del Estado de Derecho. v.gr., se desdibuja la separación de las ramas del poder puesto que el Gobierno va a hacer las veces de legislador en aquellos ámbitos afectados por los factores generadores del desorden y, precisamente, para contrarrestarlos. Es ésa la finalidad de los decretos extraordinarios y es ella la que justifica su contenido.

Ahora bien: es apenas lógico que, tratándose de disposiciones de emergencia, en materia de orden público, sean más severas que las que rigen en tiempo de normalidad y pospongan la vocación garantista que debe signar la normatividad de un Estado Social de Derecho, en aras de un propósito tan impostergable como temporario: el restablecimiento de la normalidad fáctica y consecuencialmente jurídica.

Durante la vigencia de la constitución anterior (la del 86) tanto se abusó de lo que entonces se denominaba 'estado de sitio', que la situación se hizo irrisoria por lo paradójica: lo normal era lo anormal. Se vivía en permanente estado de sitio y, por tanto, la plena vigencia de los beneficios del Estado de derecho sólo se daba en el papel. La práctica y la realidad eran bien diferentes.

El malestar derivado de esa distorsión no fue un factor despreciable en la voluntad generalizada de cambiar el Estatuto Básico con la esperanza de que, desaparecido éste, quedarían también proscritas las censurables prácticas anejas. Las modificaciones introducidas al artículo 121 de la Carta anterior en las reformas constitucionales de 1960 y 1968, y la incorporación en esta última del estado de emergencia económica a fin de que con el pretexto del orden público turbado no se siguiera legislando sobre todas las materias incluyendo la economía, o de que, si se presentaba en ese campo la situación emergente, no se decretara el estado de sitio con todas sus inevitables secuelas, tendían a morigerar el régimen autoritario y restrictivo, bajo el cual vivía permanentemente el país al amparo del famoso artículo.

Las precitadas normas de la Carta del 91 (artículos 212 a 215) consagratorias de los estados de excepción, se establecieron, justamente, para corregir una situación que hacía írrito el Estado de derecho. Por eso se distinguieron diferentes categorías de excepcionalidad, en armonía con las causas generadoras de la anormalidad, y se acordaron facultades extraordinarias para el Presidente, a tono con la situación que, como responsable del orden, tuviera que enfrentar.

Es evidente que las normas dictadas al amparo de uno cualquiera de los estados de excepción están signadas por el fin que las justifica: remover una situación anómala, perturbadora de la vida comunitaria, situación que se asume transitoria y que, en consecuencia, transfiere ese carácter a la legalidad que la regula. Por eso, en el caso de la conmoción interna, que es la que está en juego en el asunto que nos ocupa, las reglas dictadas durante su vigencia desaparecen del ordenamiento por el solo hecho de restablecerse la normalidad.

Es claro que entre el régimen de normalidad y el de excepción existen diferencias notables, pues de no ser así carecería de sentido la previsión de uno y otro, según las circunstancias fácticas prevalecientes. Tales diferencias pueden reducirse finalmente a ésta: el de normalidad es un régimen de plenitud de garantías y el de excepción un régimen restrictivo.

Es que el gran reto del Estado de derecho, que el Constituyente del 91 quiso afirmar y actualizar, consiste, precisamente, en afrontar aún las más críticas situaciones sin abdicar del que es su legado ideológico, constitutivo de lo que es a un tiempo su razón de ser y su sustancia.

El Estado de derecho, como lo expresó la Corte en la sentencia C-179/94 “es una técnica de organización política que persigue, como objetivo inmediato, la sujeción de los órganos del poder a la norma jurídica. A la consecución de ese propósito están orientadas sus instituciones que, bajo esta perspectiva, resultan ser meros instrumentos cuya aptitud y eficacia debe ser evaluada según cumplan o no, a cabalidad, la finalidad que constituye su razón de ser”.

“Las instituciones del Estado de derecho no son, pues, fines en sí mismas. Su sentido puramente instrumental se esclarece a plenitud cuando se identifican los bienes que están llamadas a garantizar, entre los cuales ocupan un lugar axiológicamente privilegiado los derechos fundamentales que no son otra cosa que ineludibles inferencias del concepto originario de libertad seguridad, que se incrementa y enriquece en la medida en que las

circunstancias históricas plantean al hombre nuevos retos, y determinan una mayor complejidad en la acción interferida. Pero ninguna garantía mejor para la preservación de esos bienes, que la injerencia de sus titulares en el ejercicio del poder. Y cuanto más directa e inmediata, tanto más eficaz."1

d. Deber de la Corte de examinar el contenido material del decreto sujeto a revisión.

De acuerdo con la doctrina sostenida por esta Corporación en la sentencia C-04/92 y reiterada en el fallo C-300/94, es deber de la Corte examinar el decreto declaratorio de la conmoción interior no sólo por su aspecto formal sino también por el aspecto material, pues el control constitucional para que sea efectivo tiene que ser integral.

En efecto, dijo la Corte: "el ejercicio de un control integral sobre los actos de los poderes constituídos asegura la primacía de la Constitución como Norma de Normas que manda la regla 4a. del Estatuto Máximo y la misión confiada a su guardiana de preservar su 'supremacía e integridad' por el constituyente en el artículo 215 superior... Dicho de otro modo, si la Corte elude el control material de los decretos que declaran un estado de excepción, ello significaría que las facultades del Presidente de la República en esta materia serían supraconstitucionales. Y más aún: que esta Corte podría tolerar la actividad inconstitucional del Ejecutivo renunciando así a su deber de restablecer el imperio del Estatuto Supremo."

"La voluntad del constituyente a este respecto, se pone así mismo de resalto, si se armoniza el precepto mencionado, con la expresión inequívoca empleada en la primera parte del artículo 241 en comento, según la cual a la Corte le corresponde la guarda de la 'integridad' y de la 'supremacía' de la Constitución. No cabe duda que si un acto del Ejecutivo -como sería el caso del decreto que constituye el supuesto hipotético materia de esta glosa-, pudiera por razón de su motivación violar impunemente la Constitución del Estado, ya no estaría la Corte defendiendo la 'integridad' de la misma sino apenas una parte de ella."

"Por lo expuesto, el control jurídico constitucional debe ser integral y no parcial o limitado a uno solo de los aspectos de la institución, cual es el mero procedimiento formal como quiera que la defensa atribuída a esta Corte por las normas aludidas, no se contrae a una parte de la Constitución sino que se refiere a toda ella."2

e. La implantación del estado de conmoción interior no es discrecional.

Compete al Presidente de la República como responsable de la conservación y mantenimiento del orden público, determinar ante cuáles circunstancias perturbadoras del mismo es pertinente acudir a la medida de excepción contenida en el artículo 213 del Estatuto Supremo -estado de conmoción interior-, como también dictar aquellas normas destinadas a lograr su restablecimiento o impedir la extensión de sus efectos.

En desarrollo de dichas atribuciones el Presidente de la República no goza de una discrecionalidad absoluta, pues en tratándose de la implantación de tal estado excepcional, "la libertad del Presidente se reduce a tomar la decisión de efectuar dicha declaración determinando el momento para hacerlo y señalando los hechos que la justifican, pero en lo que concierne a la efectiva configuración del presupuesto objetivo de la misma, no dispone

de discrecionalidad alguna y no hay alternativas distintas a su existencia o inexistencia".

Así, la Corte considera que "un juicio de existencia sobre el presupuesto objetivo de una eventual declaratoria, en cuanto está ligado a conceptos complejos que envuelven criterios de valoración no estrictamente técnicos -como gravedad, inminencia, amenaza, etc,- debe necesariamente comportar un margen de discreta apreciación por parte del Presidente que, de todas maneras, no es en modo alguno discrecional, no puede ignorar la existencia real de los hechos que dan base a sus calificaciones, ni sustraerse a un escrutinio lógico y racional del nexo de probabilidad que pueda enlazarse a sus manifestaciones y previsiones, así como de la misma congruencia de su argumentación a la luz de las circunstancias cuya existencia se proclama."3

f. Análisis del caso sub examine.

f.1 Factores de perturbación aducidos por el Gobierno como justificativos del decreto de conmoción.

A tres, pueden reducirse las causales invocadas por el Gobierno como factores de perturbación del orden: 1. El notable incremento de la delincuencia política y común, esta última organizada o no; 2. La crisis de la justicia, traducida en una grave congestión de los despachos judiciales, incidente sin duda en el aumento de la impunidad, y 3. El deterioro del régimen carcelario, que clama por una adecuación, que armonice el cumplimiento de los fallos judiciales con el orden que debe prevalecer en los establecimientos destinados a la reclusión y a la ejecución de penas.

Las causales antes señaladas se encuentran presentes en las consideraciones del decreto declaratorio de la conmoción, y se hallan de algún modo adicionadas en el memorial conjunto presentado por los Ministerios del Interior, de Defensa Nacional y de Justicia y del Derecho. A ellas pasa a referirse la Corte.

f. 2 Evaluación de cada uno de tales factores.

– Según el considerando segundo del decreto que se estudia, "el orden público se ha agravado en las últimas semanas como resultado de la acción de la delincuencia común, la delincuencia organizada y la subversión, generadoras de los acontecimientos de la violencia que han sacudido al país, atentando de manera grave contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana".

El Gobierno, en el escrito de intervención, cita, para justificar su argumento, la situación presentada en Urabá, pues a su juicio es "la que hoy reviste mayor gravedad" y, concretamente, se refiere a las masacres ocurridas los días 20 y 27 de junio y 12 de agosto de 1995, atribuídas a los grupos subversivos y paramilitares que operan en la región. Igualmente, señala los hechos ocurridos el 2 de julio en Sueva (Cund) en donde murieron cinco agentes de la policía a manos de las Farc, y el atentado ocurrido en la carretera Villavicencio-Bogotá el 7 de agosto del presente año, en el que murieron seis soldados y quedaron heridos cuatro más y un particular.

Además, señala que como con posterioridad a la declaración de conmoción, se han

presentado otras masacres, como la del 19 de agosto en Turbo y Apartadó, el 29 de agosto en Carepa, y el 20 de septiembre en Apartadó, “esta luctuosa circunstancia demuestra la necesidad de profundizar en una reflexión que conduzca a la adopción de las más eficaces medidas posibles en desarrollo de la conmoción interior”, de manera que las autoridades puedan enfrentar situaciones como las presentadas.

– En relación con el considerando cuarto que el Gobierno intitula “los formidables aparatos de fuerza privados”, se alude al crecimiento de los grupos subversivos, “particularmente durante este último año”, pues “las FARC de 59 frentes con 5.500 hombres en 1994, pasaron a 74 frentes con 7.500 hombres en 1995; el ELN de 30 frentes con 2.000 hombres en 1994 pasaron a 47 frentes con 3.400 hombres en 1995, el EPL mantuvo sus 13 frentes, pero incrementó el número de hombres de 350 en 1994 a 500 en 1995. A lo anterior se suma la reaparición del M-19, la consolidación del EPL y el surgimiento de un nuevo movimiento denominado ‘Fuerza de Integración Bolivariana'”. Esto indica que los grupos subversivos tienen un mayor cubrimiento territorial y una mayor capacidad para ejecutar acciones bélicas de perturbación del orden público (planes para suspender negociaciones con el Gobierno, presionar movilizaciones campesinas, etc).

En cuanto al paramilitarismo, dice que existen 16 grupos con más de 2.000 hombres, y que se ha comprobado la participación de “bandas y mafias” en varias acciones delictivas.

– Sobre la financiación de los delincuentes en general y de las organizaciones criminales en particular (considerando quinto), menciona el Gobierno el considerable aumento de los recursos de los grupos subversivos que han obtenido y esperan obtener cobrando el impuesto para las nuevas generaciones, circunstancia que el Gobierno atribuye a la “necesidad de llevar a cabo una sustitución de ingresos, al operar una dramática disminución de cultivos de coca (21.154 hectáreas destruidas) y amapola (7.594 hectáreas destruidas)”. También debe tenerse en cuenta que “de los más de 80.000 bienes vinculados a actividades del narcotráfico que han sido puestos, en la última década, a disposición de las autoridades, no más de 200 han pasado a propiedad del Estado mediante orden judicial definitiva.”

– El incremento de la delincuencia común en las ciudades (considerando séptimo) es otro hecho que el Gobierno considera atentatorio del orden público, pues “el fenómeno conocido de la concentración poblacional en los principales centros urbanos, conjugada con el desempleo, y por otras causas suficientemente estudiadas en varias disciplinas, el fenómeno de la delincuencia se ha incrementado progresivamente en las principales ciudades del país, a través de los últimos años”. (Subraya la Corte).

En el caso de la seguridad ciudadana, dice el Gobierno, que en materia de delitos que generan impacto social, “el incremento en los últimos años llegó a su límite crítico, lo cual, potencializado por el problema de la impunidad, genera perturbaciones del orden público, social y económico que ha puesto en peligro la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana”, y después de referirse a las estadísticas de criminalidad presentadas, afirma que “lo cierto y concluyente es que los delitos urbanos han llegado a límites absurdos, que indican inequívocamente la existencia de un fenómeno masificado de criminalidad, concausa de la decisión del Gobierno manifestada en el decreto estudiado”.

– En lo que respecta a la delincuencia y a los medios de comunicación (considerando octavo),

el Gobierno señala que “en los últimos años el país ha presenciado prácticamente impotente la manera como los cabecillas de diferentes expresiones de criminalidad asolan (sic) nuestra sociedad, encuentran en los medios de comunicación eficaces vehículos para la divulgación de la apología de la violencia que practican, no solamente confundiendo a una porción importante de la población en sus valores ciudadanos, sino también creando entre las gentes de bien una sensación de zozobra. Dentro de un contexto de libertad de expresión, la responsabilidad social de los medios es un valor constitucionalmente recogido en aras de la creación de un ambiente de convivencia ciudadana adecuada”.

– Sobre el aumento de penas y la tipificación de conductas (considerando décimo), advierte el Gobierno que la ley 137/94 estatutaria de los estados de excepción autoriza al ejecutivo para tomar esta clase de medidas destinadas a conjurar la crisis en la cual se basa el estado de conmoción interior. “En el caso que nos ocupa, antes de la declaratoria de conmoción interior, el sistema penal colombiano adolecía de una debilidad manifiesta, derivada de las bajas condenas que se imponían a los delincuentes en relación con el daño que tales conductas ocasionan a la sociedad y de la falta de tipificación de conductas ilícitas consideradas como altamente perjudiciales para la comunidad y que representan novedosas manifestaciones delincuenciales en nuestro país. En este último sentido podemos hacer referencia a la utilización de menores para la comisión de delitos, a los grupos organizados dedicados a realizar hechos típicos, al porte de sustancias tales como la escopolamina, que ponen a la víctima en situación de indefensión, etc.” (Subrayas de la Corte).

– Sobre la judicialización de conductas y modificación de los procedimientos (considerando décimo segundo), señala el Gobierno que las contravenciones especiales contenidas en la ley 23 de 1991, correspondían antes a la categoría de delitos querellables, cuyo conocimiento se asignó a los inspectores de policía, con el fin de agilizar los procedimientos y descongestionar la justicia penal. Sin embargo, “los problemas de congestión aumentaron de manera notable en las inspecciones de policía, de manera que la impunidad aumentó considerablemente en un tipo de conductas que son las que en forma más frecuente en la vida cotidiana generan inseguridad en las calles. Son entonces los ciudadanos de bien los que sufren en la vida diaria agresiones y lesiones para las que el Estado no tiene una oferta adecuada de justicia; bástenos, para ilustrar la situación, mencionar que entre el 18 de julio de 1994 y el 28 de febrero de 1995 el total de expedientes a cargo de las inspecciones de policía era de 434.082 de los cuales se evacuaron 234.082; el 72% de esta última cifra corresponde a casos de prescripción de la acción, lo cual significa que transcurrieron más de dos años sin que la autoridad de policía tomara decisión de fondo, al paso que un 18% fue evacuado al ser archivados o devueltos por la no concurrencia de los querellantes a colaborar con el proceso”.

– En cuanto a la congestión judicial (considerando décimo tercero), dice el Gobierno que élla está demostrada en el informe que presentó a esta Corporación el Fiscal General de la Nación, al cual se remite.

– Sobre el sistema carcelario colombiano (considerando décimo cuarto), alude el Gobierno a la fuga de presos, a la comisión de delitos que se organizan y ejecutan desde el interior de los centros de reclusión, al quebrantamiento de los reglamentos penitenciarios y a la participación del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria nacional en las graves

irregularidades enunciadas.

“Una visión general del funcionamiento de los centros de reclusión del orden nacional, muestra un empeoramiento de la situación carcelaria durante los meses que han transcurrido del presente año, en la medida en que los índices de criminalidad al interior de los establecimientos se elevan a cifras altamente preocupantes y sus manifestaciones cada vez resultan más reprochables por la complejidad de los mecanismos empleados y la gravedad de los resultados que las mismas arrojan. La evasión de los internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios en general, se ha caracterizado en este periodo por su incremento, por el empleo de técnicas sofisticadas de evasión, por la pérdida frecuente de vidas y armamento de dotación oficial y primordialmente, por la comprobada participación e interés de los grupos subversivos y del narcotráfico en liberar a miembros de sus organizaciones delictivas que se encuentran recluídos en estos establecimientos”. (Subrayas de la Corte).

– En relación con la colaboración ciudadana (considerando décimo quinto), afirma el Gobierno que “en la búsqueda de un mejor vivir para todos en sociedad, es normal y deseable que el Estado en nombre de ella reclame una especial participación en términos de colaboración ciudadana, cuando quiera que se trate de asegurar mejores elementos para combatir un fenómeno que, como la violencia que soporta en el momento presente nuestro país, representa una amenaza de disolución y anarquía para ese esquema de convivencia armónica y pacífica que pretendemos construir”.

Obsérvese cómo el Gobierno alude a hechos acaecidos “durante este último año”, al incremento de la delincuencia “a través de los últimos años”, a la presencia de los criminales “en los últimos años”, a la “debilidad manifiesta” del sistema penal colombiano, al empeoramiento de la situación carcelaria “en los últimos meses”, etc, lo que demuestra que tales situaciones no son en modo alguno, extraordinarias, coyunturales, ni transitorias.

f.3 Existencia de los hechos invocados por el Gobierno.

Después de examinar cada uno de los hechos transcritos, justificativos de la declaración de conmoción interior, y de acuerdo con las estadísticas aportadas al proceso por el Gobierno, el CINEP y la Fiscalía General de la Nación, no le queda duda a la Corte de que la existencia de fenómenos delincuenciales de ocurrencia diaria, tales como los atracos callejeros, el hurto de vehículos, la piratería terrestre, los abusos sexuales; o de ocurrencia frecuente como las “masacres”, los ataques de grupos subversivos y paramilitares contra personal civil y la Fuerza Pública, la toma de poblaciones, el secuestro, el narcotráfico, etc., son hechos notorios que vienen azotando a la sociedad, desde tiempo atrás, causando intranquilidad, zozobra y desconcierto entre la ciudadanía, sin que hasta la fecha estos acontecimientos se hayan podido contrarrestar con acciones eficaces, ni el Gobierno haya hecho uso de los mecanismos ordinarios de que dispone, para atender al progresivo deterioro de la situación de orden público, como si su actitud debiera consistir en esperar que la acumulación de males se hiciera insoportable, para tratarlos con medidas de excepción, bajo la vigencia de un régimen restrictivo de libertades.

f.4 Hechos sobrevinientes o excepcionales.

A pesar de que el mismo Gobierno reconoce que los hechos en que se fundamenta para declarar la conmoción interior son constitutivos de situaciones que vienen ocurriendo desde hace años, la Corte procederá a examinarlos para determinar si ellos tienen el carácter de sobrevinientes, esto es, excepcionales, cualitativa y cuantitativamente, como lo exige el artículo 213 de la Carta, para lo cual recurrirá a los informes estadísticos presentados por los Ministros de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional y el Director General de la Policía Nacional, sobre el comportamiento delictivo en todo el territorio colombiano, durante el primer semestre de 1995, con el fin de conocer la situación imperante en el periodo inmediatamente anterior a la adopción de tal medida, para así establecer si ésta era, o no, procedente. Tales datos se condensan en el siguiente cuadro.

Homicidios

en

General

Secuestros

Hurto de vehículos

Hurto

Atracos a Entidades Financieras

Piratería Terrestre

Delitos contra el pudor sexual

Terrorismo

Acciones armadas de la guerrilla

Violaciones a la ley de estupefacien

tes

Lesiones personales

*Homicidios colectivos

Total

Delitos

Enero

2899

106

1873

6264

52

186

193

51

63

1100

2373

4

18737

Febrero

2507

111

1935

5807

125

170

67

88

1548

2152

4

18250

Marzo

2569

108

2024

6074

59

169

184

71

84

1635

2392

6

18872

Abril

2426

83

6035

60

116

187

56

86

1476

2538

8

18374

Mayo

2582

126

2000

6458

66

173

194

75

115

1379

2618

6

18954

Junio

2645

84

2151

6509

65

158

79

71

1312

2452

4

19104

Julio

3280

94

Sin informe

Sin informe

51

151

Sin informe

80

107

Sin informe

Sin informe

3

Sin informe

Agosto

2992

90

Sin informe

Sin informe

59

118

Sin informe

74

Sin informe

Sin informe

5

Sin informe

*La información de la casilla correspondiente a homicidios colectivos fue suministrada por la Fiscalía General de la Nación.

Un análisis de los anteriores datos estadísticos conduce a las siguientes conclusiones:

Sobre el total de delitos cometidos en el país durante 1995 (fol. 66 y 67 exp.), el índice de crecimiento de los mismos, tomando como punto de referencia el mes de enero, es tan sólo del 1% en marzo y mayo, y del 2% durante junio. Nótese que en los meses de febrero y abril se presentó un crecimiento negativo del 3% y del 2%, respectivamente.

A igual conclusión se llega en los delitos contra la vida, que con relación al mes de enero de 1995, presenta un incremento negativo del 10% en febrero y del 7% en junio. En los delitos contra el patrimonio económico, se advierte un incremento del 7% en el mes de junio, con relación a enero.

En relación con los homicidios (fol. 68 exp), el aumento entre diciembre de 1994 y julio de 1995 fue del 3%, y el promedio diario en abril de 1995 fue de 80.93, en julio del mismo año de 109.33, y bajó en agosto llegando a 99.73

La diferencia entre las tasas de crecimiento más altas en materia de secuestros que era de 39% en 1994, y de 40% en mayo de 1995, es del 1% . Y en cuanto a hurto de vehículos, los índices de aumento más altos, noviembre de 1994 (11%) y junio de 1995 (18%) es del 5%. En cuanto a homicidios, secuestros, y hurtos de vehículos durante 1995 se han presentado índices de crecimiento más altos que los de 1994, pero escasamente superiores.

En cuanto a hurtos simples, hurtos a entidades financieras, delitos contra el pudor sexual, terrorismo, lesiones personales y acciones de la guerrilla, hubo disminución de los índices de crecimiento, como se verá en seguida.

El hurto en diciembre de 1994 era de 14%, mientras que la tasa más alta presentada en 1995 es del 11% durante los meses de mayo y junio. Por tanto, el nivel más alto de crecimiento de 1995 está por debajo del índice de crecimiento más alto de 1994 en un 3%

En los delitos contra el pudor sexual, el índice más alto fue el del mes de octubre de 1994 que era del 19% y comparado con el más alto de 1995 que fue del 4% en enero y mayo, se observa una diferencia entre los índices, del 15%, presentándose un crecimiento negativo.

El terrorismo presenta un índice de crecimiento negativo del 47% si se compara con el del mes de agosto de 1994, siendo el mes de julio de 1995 el de crecimiento más alto.

Lesiones personales, si se comparan los índices de crecimiento más altos de 1994 y 1995, los meses de diciembre de 1994 con 18% y mayo de 1995 con 7%, se observa un crecimiento negativo del 11%

Las acciones armadas de la guerrilla presentan un índice de crecimiento negativo del 32% si se compara agosto de 1994 y mayo de 1995 que fue el más alto.

La piratería terrestre ha tenido un aumento considerable del 86%, si se compara el mes de agosto de 1994 (100) con el nivel de crecimiento más alto de 1995, que fue el mes de enero con 186. No sucede lo mismo con el narcotráfico, pues hay tendencia a la disminución en los meses de marzo a junio de 1995 de un 34%.

De acuerdo con estas cifras, advierte la Corte que el índice de criminalidad en el país en los meses de enero a junio de 1995 presentó mínimas variaciones, pues si bien en algunos meses hubo incrementos, en otros hubo descensos, sin que en ninguno de los dos casos tales diferencias sean notoriamente significativas y, por el contrario, lo que se demuestra es que la situación en materia criminal ha sido endémica, crónica, permanente y estable.

Igual situación ocurre con la congestión de los despachos judiciales de orden penal, la que se viene presentando desde tiempo atrás y se aumentó por el traslado de los expedientes a cargo de los jueces ordinarios a la Fiscalía General de la Nación, por competencia, tal como lo afirma el Jefe de ese organismo.

Al respecto, es también ilustrativo el discurso del Presidente de la República pronunciado menos de un mes antes de expedir el decreto de conmoción, objeto de revisión, al instalar las sesiones del Congreso, en donde se puede apreciar que la situación descrita por el Gobierno no era imprevisible ni excepcional. Veamos los apartes más significativos:

"La tarea de liberar a Colombia de la violencia, la corrupción y el narcotráfico está estrechamente ligada con nuestras posibilidades de mejorar el sistema de administración de justicia y, sobre todo, de conseguir un régimen de penas que sancione ejemplarmente las conductas que más daño nos están haciendo.

"La aprobación de la ley estatutaria de la justicia nos permite avanzar en esta dirección: la de la justicia efectiva para todos.

"Le corresponde a este Congreso pronunciarse sobre un nuevo régimen de penas, las condenas que hoy nos rigen son francamente ridículas: el 63% de las conductas delictuales recibe menos de 12 meses de pena que, con las posibilidades de rebajas contempladas en la ley, convierten la sanción en cuestión de semanas.

"Mientras no modifiquemos esta situación, no seremos capaces de controlar el avance de la criminalidad, especialmente el de la criminalidad organizada.

"Para este tipo de criminalidad, la resultante de quien se junta y organiza para delinquir, para secuestrar, para narcotraficar, para robar, para masacrar, propondremos las penas más severas y de más difícil rebaja.

"El problema de la inseguridad ciudadana es uno de los clamores sociales que las autoridades estamos en el deber de atender con mayor prontitud. El dominio que el delito del narcotráfico ha venido ejerciendo sobre la formulación de la política criminal en Colombia ha terminado por desplazar de la atención del Estado una efectiva acción contra el 'delito callejero', las violaciones, los atracos, las lesiones y el homicidio. Ha llegado la hora de legislar para la amenaza de todos los días; la hora de legislar en procura de la seguridad del ciudadano común.

"Frente a algunos de estos comportamientos, la Administración de Justicia atribuída a las autoridades de policía no ha resultado eficaz. Por tal razón, es necesario elevar las contravenciones especiales a la categoría de delitos y dar cumplimiento al mandato constitucional de entregar a las autoridades judiciales la responsabilidad del juzgamiento de las contravenciones especiales sancionada con pena de arresto, competencia hoy adjudicada al Derecho Policivo." (Lo subrayado no es del texto)

La pena no solamente debe tener un efecto curativo a través de la resocialización sino que debe tener un efecto preventivo de las conductas criminales".4

f.5 En armonía con lo anterior, procede ahora la Corte a determinar si la situación descrita que pudiéramos denominar de “anormalidad permanente” equivale a la “grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.”

Para la Corporación es claro que los hechos invocados por el Gobierno son, ciertamente, “graves” y perturbadores del orden público, que es presupuesto de la convivencia pacífica y de la vigencia de un orden justo, fin esencial del Estado Colombiano. Pero si son, como las propias cifras aportadas por el Gobierno lo corroboran, las manifestaciones reiteradas de la vieja y arraigada patología social que aqueja al país, no es para su tratamiento que se han dispuesto los estados de excepción. La persistencia obstinada de la citada patología, demanda medidas permanentes, como ella, dirigidas a atacar su génesis y no la erupción epidérmica. No puede el gobernante desentenderse del problema esencial, dirigiendo su acción a la morigeración del epifenómeno, máxime si ese camino conduce a un régimen restrictivo de los derechos fundamentales que el propio orden constitucional ha dispuesto que sea siempre temporario.

Desde luego, la Corte no es adversa, por principio, al instituto de la conmoción; reconoce en él un instrumento útil para atender a situaciones excepcionales, pero, justamente por eso, considera que el uso que de él debe hacerse ha de ser rigurosamente ceñido a las exigencias del artículo 213, para no incurrir en los desbordamientos que determinaron la abolición del antiguo estado de sitio. En consecuencia, no vacilará esta Corporación en avalarlo, cuando ocurran las situaciones que no sólo lo justifican sino que lo hacen necesario.

El contraste con la hipótesis del estado de Guerra Exterior, prevista en el artículo 212, puede ser esclarecedor: se trata, en ese caso, de una agresión externa súbita, atentatoria de la soberanía estatal, que exige la disposición de mecanismos extraordinarios para conjurar hechos completamente nuevos en la realidad social, y sólo cuando éstos sean conjurados cesa el estado de excepción.

Un hecho análogo, en el orden interno, sería un alzamiento intempestivo dirigido a subvertir el orden institucional, con virtualidad suficiente para poner en crisis la estabilidad del Estado, es decir, encaminado a desdibujar su identidad. En ese caso, las potestades extraordinarias y el régimen restrictivo de libertades estarían justificados por tratarse de hechos sobrevinientes, coyunturales, súbitos y muy probablemente imprevistos, que exigirían, en aras de su superación, el sacrificio transitorio del régimen de plenitud de derechos. Lo mismo podría decirse de hechos crónicos que repentinamente revistieran grados de intensidad inusitados, bien, difusos en todo el territorio nacional o localizados en una determinada zona, que podrían justificar, en este último caso, una declaración de conmoción circunscrita al área afectada.

Pero la fluctuante y crónica delincuencia común, lo mismo que la presencia ya añeja y permanente de las distintas organizaciones guerrilleras no son equiparables a situaciones como la anteriormente enunciada a simple título de ejemplo.

La circunstancia de que el Constituyente del 91, hubiera limitado la vigencia temporal del estado de conmoción interna, es claramente indicativa de una voluntad dirigida a que nuestros males endémicos no fueran justificativos de un eterno régimen de libertades menguadas. El mensaje implícito en la nueva Carta no puede ser más claro: a los males que se han hecho permanentes, hay que atacarlos con políticas igualmente estables, de largo aliento, cuidadosamente pensadas y diseñadas. Y las medidas de vocación transitoria hay que reservarlas para situaciones de ese mismo sello. No puede el Gobernante trocar su condición de estadista que ataca las causas, por la de escamoteador de enfermedades que trata sólo los síntomas y con medios terapéuticos heroicos que en vez de conjurar el pathos más bien lo potencian.

Si para combatir las manifestaciones endémicas, a las que por desventura ya está habituado el país -sin duda atentatorias de la seguridad ciudadana-, se precisan especiales medidas policivas o castrenses, ellas son compatibles con el régimen de libertades plenas, que el constituyente quiso que fuera la regla y no la excepción. Un ejemplo elocuente de esta aseveración, lo constituye el hecho de que la más brillante operación de inteligencia y de policía, que dió al traste con una poderosa organización delictiva, tuvo lugar en situación de normalidad constitucional, sin que ninguna de las libertades de que deben disfrutar los ciudadanos de bien, fuera sacrificada.

La delincuencia común es aneja, por desventura, a toda sociedad terrena y el deber originario de los gobernantes consiste, precisamente, en tratar de extirparla o al menos de impedir que se desborde hasta límites incompatibles con la convivencia. Para eso disponen de poderes ordinarios, que han de usar, en primer término, para remover las causas de orden social, económico y político generadoras del fenómeno. Y sólo ante situaciones realmente nuevas y excepcionales, deberán acudir a medidas también de excepción, que el propio ordenamiento consagra en previsión de tales eventos. Dentro de ese riguroso esquema se mueve, sin duda, el ordenamiento constitucional colombiano. Y en ese orden de ideas, el carácter excepcional de la actual situación, es lo que no está demostrado en el proceso.

f.6 Existencia de medios ordinarios policivos para contrarrestar el desorden existente.

Según el artículo 213 de la Carta, el estado de conmoción interior únicamente podrá implantarse cuando la situación perturbadora del orden público “no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía” y al tenor de lo dispuesto en el artículo 2o. de la ley 137/94 -estatutaria de los estados de excepción- las facultades excepcionales con que cuenta el Gobierno “sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado”.

Veremos a continuación cómo para contrarrestar los hechos aducidos por el Gobierno no se han utilizado los poderes ordinarios con que cuenta el Estado para estos casos.

– El artículo 47 transitorio de la Constitución ordena al legislador organizar para las zonas afectadas por aguda violencia, “un plan de seguridad social de emergencia, que cubrirá un periodo de tres años”. Sin embargo, no ha sido presentado ni se encuentra en curso proyecto de ley alguno que dé cumplimiento a este mandato, según la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República que obra a folio 22 del expediente.

– De otra parte, en el artículo 28 transitorio de la Carta se establece: “Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos”. En este sentido, tampoco se ha presentado ningún proyecto de ley por parte del Gobierno ni de los congresistas, como se lee en la certificación precitada. Y ahora se invoca por aquél la necesidad de judicializar algunas conductas contravencionales que causan gran impacto social y cuyo conocimiento estaba atribuído a los inspectores de policía.

– Si el Gobierno, de acuerdo con una política criminal preestablecida, consideraba que era necesario tipificar nuevos delitos y aumentar algunas penas que hoy resultan “irrisorias”, debió presentar un proyecto de ley al Congreso de la República en tal sentido, reformando o adicionando el respectivo Código Penal.

– En relación con los problemas en las cárceles (fuga de presos, vigilancia carcelaria, comisión de delitos, colaboración de guardianes en los ilícitos, etc) llama la atención de la Corte el hecho de que a pesar de existir en el denominado Código Penitenciario y Carcelario (ley 65 de 1993), disposiciones idóneas para hacer frente a las situaciones planteadas por el Gobierno, éstas no hayan sido utilizadas. Citemos a manera de ejemplo, el artículo 168 de dicho ordenamiento que consagra el “estado de emergencia penitenciaria y carcelaria”, así:

“El Director General del INPEC, previo el concepto favorable del Ministro de Justicia y del Derecho, podrá decretar el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria en todos los centros de reclusión nacional, en algunos o alguno de ellos, en los siguientes casos:

“a) Cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar grave e inminentemente el orden y la seguridad penitenciaria y carcelaria”.(resalta la Corte)

…

“En los casos del literal a) el Director General del INPEC está facultado para tomar las medidas necesarias con el fin de superar la situación presentada, como traslados, aislamiento de los internos, uso racional de los medios extraordinarios de coerción y el reclamo o apoyo de la Fuerza Pública de acuerdo con los artículos 31 y 32 de esta ley.”

Estas disposiciones fueron declaradas exequibles por la Corte en la sentencia C-318 de 1995.

– Finalmente, con respecto al fortalecimiento de los instrumentos legales de investigación, acusación y juzgamiento, debe observar la Corte que también él está inscrito en el contexto de las funciones ordinarias del gobernante, dirigidas a erradicar la impunidad, factor estimulante de la delincuencia no sólo en tiempos de crisis sino en épocas de normalidad.

– Observa además la Corte que un número apreciable de disposiciones dictadas al amparo de los estados de excepción, en años recientes, que ampliaban de manera significativa los poderes del Estado para combatir la subversión y la delincuencia común, se convirtieron en legislación permanente. Por consiguiente, la mayor extensión de las atribuciones ordinarias, se traduce en una elevación del umbral que tiene que superarse para decretar un estado de excepción. A título de ejemplo pueden citarse los decretos 2265, 2266, 2267, 2268, 2269, 2270, 2271, 2272 y 2273 de 1991.

La situación de crónica perturbación del orden público, puede alimentar tesis extremas -conmoción interior permanente o conmoción interior sólo cuando el fenómeno adquiera una intensidad intolerable-, que sacrifican el ordenamiento constitucional y que, por consiguiente, la Corte no comparte. De ahí que se exija como condición necesaria para declarar la conmoción interior, aparte del factor de turbación del orden público, que éste no pueda ser conjurado mediante el eficiente y oportuno ejercicio de las facultades ordinarias. Los hechos y problemas que por naturaleza demandan soluciones materiales y jurídicas permanentes, deben ser enfrentados a través de los mecanismos de la normalidad. Y sólo cuando éstos se revelen inidóneos para enfrentar hechos sobrevinientes, resulta justificado apelar a las competencias extraordinarias derivadas del estado de excepción.

Conclusiones.

Del análisis anterior surgen las siguientes conclusiones:

1. El propio Gobierno no aduce pruebas justificativas de los hechos que invoca como fundamento de la conmoción: sus cifras no demuestran el incremento de la delincuencia aducida.

2. No son esos hechos endémicos -como el propio Gobierno reconoce que lo son- los que exige la Constitución para que el estado de conmoción proceda. A éstos -se reitera- hay que atender de manera permanente, usando los mecanismos ordinarios de que el Gobierno dispone. Los que justifican el estado de conmoción deben ser de otra clase: coyunturales, transitorios, pasibles de ser contrarrestados con medidas que tengan esas mismas connotaciones.

3. Si en la situación de violencia crónica que vive el país, los órganos se limitan a esperar que transcurra el intervalo obligado entre una conmoción y otra, para tomar medidas que sólo atacan la manifestación epidérmica del mal y que son, a la vez, restrictivas de la vigencia plena de los derechos fundamentales, jamás se logrará la erradicación del mal, y en cambio, si se habrá desdibujado -y trocado en otro- el Estado social de derecho.

4. La Corte ha tomado en cuenta, al decidir, los hechos ocurridos con anterioridad al decreto declaratorio de la conmoción, no los que han ocurrido con posterioridad, los que, dicho sea de paso, sólo demuestran la eficacia relativa de las disposiciones transitorias encaminadas a contrarrestarlos.

5. De todo lo expuesto anteriormente se desprende que el decreto 1370 de 1995 resulta

violatorio no sólo del artículo 213 de la Constitución, sino de las normas de la ley 137 de 1994 -estatutaria de los estados de excepción- en las partes que desarrollan tal precepto, a saber, artículos 34 y ss, y en especial el artículo 2o. que dispone que las facultades atribuídas al Gobierno durante los estados de excepción "sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado."

Igualmente, se violó el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la ley 74 de 1968 y el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos (ley 16 de 1972) que sólo permiten adoptar medidas de excepción ante "situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación", esto es, que superen el límite de normalidad causando grave crisis en la vida organizada, o "en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado".

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

R E S U E L V E :

Declarar INEXEQUIBLE el decreto 1370 del 16 de agosto de 1995 "Por el cual se declara el estado de conmoción interior".

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-466/95

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL-Cambio (Salvamento de voto)

Si se analizan las dos sentencias (C-031/93 y C-466/95) se ve cómo la Corte Constitucional, sin decirlo y sin explicar por qué, cambia abruptamente su jurisprudencia: lo que era constitucional en 1993, no lo es en 1995. ¿Por qué? ¿Acaso sobre esta necesaria explicación sí se tendió una cortina de humo?

CORTE CONSTITUCIONAL-Límites (Salvamento de voto)

La Corte, so pretexto de proteger los derechos fundamentales, y basándose en su condición de intérprete de la Constitución, ejerce cada día poderes más amplios e invade la esfera reservada por la ley a otras autoridades. Al fin y al cabo, el camino al infierno está empedrado de buenas intenciones.

CONMOCION INTERIOR-Consulta de la realidad nacional (Salvamento de voto)

No es cierto que en estricto derecho, la Corte Constitucional tenga que abstenerse de considerar hechos acaecidos durante el trámite del proceso que culmina con la sentencia que decide sobre la constitucionalidad de la declaración del estado de conmoción interior. No: este proceso no es un chico pleito, que deba fallarse dentro de los estrechos límites de una demanda. Lo que hay que consultar es la realidad nacional.

REF. EXPEDIENTE R.E.-065

Con el respeto acostumbrado por las sentencias de la Corte, fundamento mi salvamento de voto en relación con la sentencia C-466 de 18 de octubre de 1995, en los siguientes términos:

Por otra parte, el mismo estatuto superior radica en cabeza del Presidente de la República el deber de conservar en todo el territorio el orden público y de restablecerlo donde fuere turbado (art. 189, numeral 4o. de la C.P.), y lo hace responsable política y penalmente del ejercicio de las atribuciones de que queda revestido durante el limitado término de la conmoción interior.

Y en el artículo 213 al caracterizar el Estado de Conmoción Interior la Carta Política dice:

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

“…

La sentencia de la cual me aparto desconoce los avances institucionales alcanzados por el art. 213 de la Carta de 1991 en relación con la preceptiva del art. 121 de la Constitución de 1986 con sus reformas, precisamente para asegurar el respeto al ordenamiento jurídico y a la intangibilidad de los derechos constitucionales fundamentales, garantías que expresamente recoge el art. 214, así:

“…

“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.

“2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción [152 letras a y e] y establecerá controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales [93]. Lasa medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

“No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado [113].

“4. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al estado de conmoción interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el estado de excepción.

“5. El presidente y los ministros serán responsables [198] cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.

“…

Hay que destacar, dentro de esta nueva preceptiva constitucional a la cual no se refiere en detalle ni específicamente la sentencia de la Corte, que el límite, en el sentido de que los decretos legislativos expedidos por el Presidente solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria

del Estado de excepción, era de orden meramente jurisprudencial en el régimen de la Carta de 1886, y que tampoco existía entonces una prohibición expresa de que bajo el régimen de excepción no podían suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales, ni tampoco la incorporación de las reglas del derecho internacional humanitario, ni menos la ley estatutaria reguladora de las facultades del Gobierno durante los estados de excepción, ni las garantías sobre la prevalencia de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, ni sobre la necesidad de que las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos, ni la prohibición de que no se interrumpirá el normal funcionamiento de las Ramas del Poder Público ni de los órganos del Estado.

La sentencia elude el análisis de este nuevo régimen constitucional, en su afán de justificar la inconstitucionalidad de la declaración de la conmoción interior, con otras razones, avaladas por organizaciones particulares, a las cuales atribuye autoridad para adoptar sus decisiones.

No queda duda de que, por su forma y contenido, el fallo interfiere no sólo en la órbita de competencia del Presidente de la República, sino, también en la del propio Congreso de la República. En la del primero, porque fluye de sus argumentos que la valoración definitiva sobre la perturbación del orden público, y sus consecuencias, depende del juez constitucional, so pretexto de llevar a cabo el control material, acogido ciertamente por la Corte, pero con salvamento de voto del suscrito en compañía de los doctores Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa.

Y en la del segundo, porque es indiscutible que, por expresa consagración constitucional, es el Congreso de la República el que debe llevar a cabo el control político de la declaración de la conmoción interior (art. 213 de la C.P.).

La circunstancia de que la Corte haya establecido esta figura extrema de control constitucional, en contravía de la anterior jurísprudencia y de las soluciones que en estas materias prevalecen en los regímenes presidencialistas, dentro de las garantías del Estado de Derecho, la lleva a lamentables enfrentamientos con las demás Ramas del Poder Público, y a crear, por vía jurisprudencial un tipo no autorizado de conflictos interórganos, y la priva de la oportunidad de hacer el examen técnico y específicamente constitucional de las medidas concretas (los decretos legislativos), que expide y pone en vigencia efectivamente el Gobierno, en desarrollo de la mencionada declaración.

No pudo, por ello, en este caso, ejercer la Corte su estricto magisterio judicial de guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución, y especialmente de garante de los derechos humanos y libertades fundamentales, en los términos del art. 242, en concordancia con el art. 213 de la C.P.. Vale decir que la Corte dejó de examinar, como se lo manda el numeral 6 del artículo 214, en cada caso y en detalle, la constitucionalidad de disposiciones jurídicas, cuyo alcance pudo producir grandes beneficios para los intereses públicos, o acarrear graves perjuicios en el caso de que violaren las garantías del ordenamiento constitucional o de los derechos fundamentales. Con esta decisión, que obedece a una especie de sobrevaloración institucional, que es ajena al ponderado y equitativo equilibrio de poderes en que consiste el sistema democrático, se pone en peligro el funcionamiento del ordenamiento jurídico y de las propias instituciones del Estado Social de Derecho.

Es, pues, el Presidente de la República, como responsable del mantenimiento del orden

público y de su restablecimiento, a quien corresponde valorar los hechos que justificaron la declaración de la Conmoción Interior y para ello expide el decreto respectivo, que tiene un control político en primer término, del Congreso de la República. Con base en tal declaración, el Presidente de la República, desarrolla a través de los decretos legislativos, las medidas concretas que estima pertinentes para enfrentar la situación extraordinaria, actos todos a los cuales se vinculan sus Ministros. Esta Conmoción Interior se declara por "grave perturbación del orden público que atente de manera inminente" contra:

2. La seguridad del Estado

3. La convivencia ciudadana, y que no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones de las autoridades de Policía.

Unas sencillas preguntas precisan en forma insoslayable el tema, objeto de análisis en el aludido salvamento de voto.

¿Quién califica la grave perturbación del orden público?. ¿Quién estima que ella no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía? ¿Quien puede medir el inminente atentado a la estabilidad institucional, o a la seguridad del estado o a la convivencia ciudadana?. ¿Serán los conceptos de organismos o entidades privadas que no tienen ninguna responsabilidad de funciones públicas reconocidas por la Constitución o por la ley, los que definan tan delicado asunto?. Por el contrario, la Constitución define en términos inequívocos que tal competencia le corresponde al Presidente de la República.

Pero queda la propia Corte Constitucional, que en ejercicio de sus competencias jurídicas, pues ella no tiene tampoco una infraestructura orgánica que le permita verificar directamente los hechos, se vale de la solicitud de pruebas que le permiten formarse un criterio sobre las causas motivadoras de la Conmoción Interior.

La sentencia de inexequibilidad no desconoce la perturbación del orden público, pero sorprendentemente se dedica a un ejercicio puramente intelectual para afirmar que "De acuerdo con estas cifras, advierte la Corte que el índice de criminalidad en el país en los meses de enero a junio de 1995 presentó mínimas variaciones, pues si bien en algunos meses hubo incrementos, en otros hubo descensos, sin que en ninguno de los dos casos tales diferencias sean notoriamente significativas y, por el contrario, lo que se demuestra es que la situación en materia criminal ha sido endémica, crónica, permanente y estable."

Y luego agrega:

"En este orden de ideas, considera la Corte que los hechos narrados no tienen el carácter de coyunturales, transitorios ni excepcionales, que deban ser conjurados mediante medidas de excepción, sino que constituyen patologías arraigadas que merecen tratamiento distinto por medio de los mecanismos ordinarios con que cuenta el estado para sortear problemas funcionales y estructurales normales."

En el propósito de aminorar o disminuir la gravedad de la perturbación del orden público -que tiene el carácter de hecho público notorio-, por la acción multiforme y reiterada de la

guerrilla, el crimen organizado, el narcotráfico, los grupos paramilitares, se busca inclusive revivir artículos transitorios de la Constitución que no se encuentran vigentes, como los artículos 28 y 47, que si no están derogados en forma expresa, si lo están en forma tácita, o por lo menos se ha producido en relación con ellos el fenómeno del decaimiento de los actos jurídicos, después de cuatro años de vigencia de la Constitución, y cuando el Congreso puede hacer uso pleno de sus competencias legislativas ordinarias, para regular las materias a que ellos se referían.

Entonces queda el argumento de que por tratarse de situaciones que viene viviendo el país hace tantas décadas, no puede justificarse la declaración de conmoción interior, pues se necesita "Un hecho análogo, en el orden interno, sería un alzamiento intempestivo dirigido a subvertir el orden institucional, con virtualidad suficiente para poner en crisis la estabilidad del Estado, es decir, encaminado a desdibujar su identidad. En ese caso, las potestades extraordinarias y el régimen restrictivo de libertades estarían justificados por tratarse de hechos sobrevinientes, coyunturales, súbitos y muy probablemente imprevistos, que exigirían, en aras de su superación, el sacrificio transitorio del régimen de plenitud de derechos."

Como se advierte muy claramente en esta interpretación jurídica sesgada, no se tiene en cuenta la grave perturbación del orden público que se refiere a la inminente amenaza contra la "convivencia ciudadana", y por otra parte sustituye el ámbito de competencia del Presidente para señalarle cuándo y cómo debe declarar la conmoción, es decir en el extremo límite de la situación subversiva del orden público.

En el fondo, la sentencia plantea en términos tan mecánicos el problema, que hará imposible en el futuro la declaratoria de la conmoción interior, tal como hoy está diseñada en la Constitución, por virtud de esta recortada interpretación jurídica. Nadie ignora que Colombia vive, por lo menos desde 1949, una grave perturbación del orden público, una verdadera crisis en este aspecto. Se pensó, con fundada esperanza, que la Carta de 1991 daría un vuelco a esta situación, y en este aspecto, desafortunadamente, no ha habido una solución al problema. Sin embargo, ello no obliga a que se paralicen los fines que persigue el Estado Social de Derecho. Si la violencia, en sus diversos aspectos, es un fenómeno crónico entre nosotros, con etapas y episodios que lo agravan y agudizan, no resulta acorde con la realidad ni con la dinámica de los acontecimientos sociales que agobian a la Nación, asumir que lo previsto en la Constitución como excepcional, es la regla ordinaria y general en nuestra vida colectiva, y como obligado corolario concluir que, mientras se den tan altos índices de criminalidad y aumenta la amenaza inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad jurídica y la propia convivencia ciudadana, no sea posible recurrir a los mecanismos de excepción, en defensa de la sociedad civil organizada, y que sólo sea el Congreso el que pueda entrar a estudiar y aprobar las soluciones que le corresponden, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales. Pero como es obvio, son dos soluciones eficaces, pero distintas en el tiempo, y en sus requisitos constitucionales: una es el alcance del decreto legislativo y otra la de la ley ordinaria del Congreso. Mas aún cuando, como lo reconoce el fallo, en dato no sólo jurídico sino histórico, que debe tener su alcance en las vicisitudes del constitucionalismo colombiano, dentro de la anterior preceptiva de 1886 y en la actual de 1991, las medidas acordadas por medio de decretos legislativos que se han juzgado eficaces, se han propuesto al Congreso y se han convertido en legislación ordinaria

y permanente, y aún por propia decisión del Constituyente, como ocurrió con la tarea llevada a cabo por la Comisión Legislativa Especial, el llamado Congresito, creada por la Asamblea Nacional Constituyente, en tal forma que la naturaleza jurídica de tales decretos ha sufrido una transformación en la propia realidad histórica, que no fue captada a tiempo por el Constituyente para ofrecer las soluciones normativas del caso.

No sólo en el ejercicio de mi cargo de Magistrado sino en diversos foros académicos y especialmente en el ámbito universitario, he sido un fervoroso defensor de la Carta de 1991, la que por más de una razón histórica está ligada a mis más hondas convicciones ideológicas, y a mis más caros afectos personales. Consideré, y sigo considerando, que ella abrió una oportunidad para el desarrollo político, económico y social de un país que necesitaba esta estructura más amplia y progresista del Estado Social de Derecho, con su democracia participativa y pluralista, afincado también en la defensa de los derechos constitucionales fundamentales, y en el perfeccionamiento de sus instituciones de control.

Por eso me preocupan decisiones que, como la señalada en este salvamento de voto, ponen en peligro los alcances y conquistas del nuevo orden constitucional, y pudieran abrir el campo a reformas, con indeseados desbordamientos, que sólo deberían limitarse a considerar aspectos específicos y puntuales como el que es objeto de este salvamento.

Ojalá que la visión rígida que se acoge en este fallo, ajeno a la evolución del Derecho Constitucional entre nosotros y a las más urgentes necesidades nacionales, específicamente en estas materias del orden público, y que se adoptó sin tener en cuenta los más altos fines del Estado Social de Derecho, y los supremos intereses públicos que él consagra, no lleve a adoptar soluciones de momento en perjuicio de una Carta Política, que merece desarrollarse desde el punto de vista legislativo. No hay, pues, que mirar hacia atrás en un proceso constitucional, legitimado por la reiterada voluntad popular, que ha puesto en marcha la democracia pluralista y participativa, y el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales, todo lo cual representa el más valioso patrimonio de los colombianos, pendientes hoy como ayer de que las instituciones respondan a sus más acuciantes y evidentes problemas, con soluciones racionales y eficaces que de veras aseguren la convivencia ciudadana; ésta no se logra, como ya se ha dicho, sólo con medidas permanentes y generales sino, como se ha previsto en las normas constitucionales sobre conmoción interior, con acciones urgentes e inmediatas para conjurar las causas de la perturbación y para impedir la extensión de sus efectos

Fecha Ut Supra

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

CORTE CONSTITUCIONAL

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-466/95

CONMOCION INTERIOR-Improcedencia de control político (Salvamento de voto)

La sentencia elude el análisis de este nuevo régimen constitucional, en su afán de justificar la

inconstitucionalidad de la declaración de la conmoción interior, con otras razones, avaladas por organizaciones particulares, a las cuales atribuye autoridad para adoptar sus decisiones. No queda duda de que, por su forma y contenido, el fallo interfiere no sólo en la órbita de competencia del Presidente de la República, sino, también en la del propio Congreso de la República. En la del primero, porque fluye de sus argumentos que la valoración definitiva sobre la perturbación del orden público, y sus consecuencias, depende del juez constitucional, so pretexto de llevar a cabo el control material. Es indiscutible que, por expresa consagración constitucional, es el Congreso de la República el que debe llevar a cabo el control político de la declaración de la conmoción interior.

CONMOCION INTERIOR-Valoración de los hechos corresponden al Presidente (Salvamento de voto)

Es, pues, el Presidente de la República, como responsable del mantenimiento del orden público y de su restablecimiento, a quien corresponde valorar los hechos que justificaron la declaración de la Conmoción Interior y para ello expide el decreto respectivo, que tiene un control político en primer término, del Congreso de la República. Con base en tal declaración, el Presidente de la República, desarrolla a través de los decretos legislativos, las medidas concretas que estima pertinentes para enfrentar la situación extraordinaria, actos todos a los cuales se vinculan sus Ministros.

DEROGACION TACITA DE ARTICULOS TRANSITORIOS/DECAIMIENTO DE ARTICULOS TRANSITORIOS (Salvamento de voto)

En el propósito de aminorar o disminuir la gravedad de la perturbación del orden público -que tiene el carácter de hecho público notorio-, por la acción multiforme y reiterada de la guerrilla, el crimen organizado, el narcotráfico, los grupos paramilitares, se busca inclusive revivir artículos transitorios de la Constitución que no se encuentran vigentes, como los artículos 28 y 47, que si no están derogados en forma expresa, si lo están en forma tácita, o por lo menos se ha producido en relación con ellos el fenómeno del decaimiento de los actos jurídicos, después de cuatro años de vigencia de la Constitución, y cuando el Congreso puede hacer uso pleno de sus competencias legislativas ordinarias, para regular las materias a que ellos se referían.

CONSTITUCION POLITICA-Desarrollo legislativo (Salvamento de voto)

Con el respeto debido, que no es incompatible con la franqueza, me permito exponer las razones que me apartan de la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en la sentencia de la referencia.

Primera.- Una diferente solución jurídica para unos hechos iguales o similares.

El día 1o. de febrero de 1993 la Corte Constitucional dictó la sentencia C-031 de 1993, que declaró la exequibilidad del decreto legislativo 1793 del 8 de noviembre de 1992, por el cual se había declarado el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional.

Si se comparan los considerandos del decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992, con los del decreto 1370 del 16 de agosto de 1995, se encuentra que son sustancialmente, los mismos.

¡Por qué? Sencillamente porque las situaciones de desorden público que se pretendía conjurar en las dos épocas, eran en esencia, las mismas, con la única diferencia de la agravación de ellas en 1995. Conviene transcribir los considerandos de uno y de otro decreto para apreciar las similitudes:

a) Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992:

"Considerando:

"Que en las últimas semanas la situación de orden público en el país, que venía perturbada de tiempo atrás, se ha agravado significativamente en razón de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada.

"Que además de las acciones armadas contra la fuerza pública, los grupos guerrilleros han intensificado su estrategia de atentar contra la población civil y contra la infraestructura de producción y de servicios, con el fin de mirar la solidaridad ciudadana con las autoridades, debilitar la organización económica del país y obtener de funcionarios públicos o de particulares, concesiones y beneficios de diversa índole.

"Que con el fin de financiar y adelantar su actividad delincuencial, los grupos guerrilleros han logrado disponer de cuantiosos recursos

económicos obtenidos por diversos medios ilícitos, los cuales, de acuerdo con informes de inteligencia, están siendo administrados y canalizados valiéndose de las entidades financieras y de otros mecanismos institucionales.

"Que de acuerdo con informes de inteligencia, los grupos guerrilleros están obteniendo por diversos medios, tales como la intimidación de funcionarios y de contratistas del Estado, acceso a recursos públicos – particularmente a nivel de ciertas entidades territoriales – y distorsionando la ejecución de los programas del Estado en determinadas zonas del país, entre ellos los de reforma agraria, para favorecer sus acciones ilegales.

"Que los grupos guerrilleros se han aprovechado de algunos medios de comunicación para entorpecer la acción de las autoridades, hacer la apología de la violencia, justificar sus acciones delincuenciales y crear confusión y zozobra en la población.

"Que los grupos guerrilleros vienen ejerciendo presiones sobre algunos funcionarios de entidades territoriales con el fin de inducirlos a entrar en contactos directos o entendimientos con ellos, contrariando la política presidencial en materia de la conservación y restablecimento del orden público.

"Que igualmente dichos grupos delincuenciales han logrado entrabar y sustraerse a la acción de la justicia, ante la imposibilidad de la misma de recurrir al apoyo de las fuerzas militares como órgano de policía judicial para recabar las pruebas necesarias.

"Que los grupos mencionados han buscado aprovecharse de diversas organizaciones sociales legítimas para inducirlas a realizar actividades contrarias a la Constitución y la ley.

"Que las organizaciones guerrilleras también están dirigiendo sus actividades contra diversas

cárceles.

“Que de acuerdo con informes de inteligencia, la acción de los grupos guerrilleros es facilitada por organizaciones creadas para proveerse de bienes y servicios que les permiten adelantar su actividad perturbadora del orden público.

“Que, adicionalmente, en la ciudad de Medellín se ha exacerbado en los últimos días la acción de la delincuencia organizada, mediante atentados contra personal de la Policía Nacional y del DAS, lo cual indica un aumento de las actividades terroristas de aquélla.

“Que además de intensificar las acciones militares y de policía es necesario responder a la estrategias de los grupos guerrilleros con medidas que aseguren la solidaridad ciudadana, corten el flujo de recursos que financian las actividades de aquéllos, e impidan que dispongan de los bienes que requieren para sus operaciones delincuenciales.

“Que es necesario fortalecer la acción de los organismos judiciales en su función de investigar, acusar y juzgar; proteger a los funcionarios judiciales y a los de los organismos de fiscalización, así como a los testigos; permitir a las fuerzas militares desarrollar funciones de policía judicial, y reprimir ciertas conductas que contribuyen a que puedan tener éxito las operaciones de la delincuencia organizada.

“Que en ocasión reciente se produjo el homicidio de una funcionaria judicial y se continúan registrando amenazas contra miembros de la rama jurisdiccional, por lo cual se impone adoptar a la mayor brevedad medidas que garanticen su integridad personal y les permitan desarrollar con independencia y seguridad su altísima función.

“Que es necesario adoptar medidas encaminadas a incrementar la protección de las víctimas de la violencia y a mantener en alto la moral de la fuerza pública.

“Que es igualmente indispensable establecer medidas para aumentar la eficacia de la fuerza pública, tales como las referentes a la disponibilidad de recursos, soldados, oficiales y suboficiales, la movilización de tropas, la adquisición de suministros y el fortalecimiento de los mecanismos de inteligencia.

“Que es esencial incorporar al Presupuesto General nuevos gastos y adoptar los mecanismos presupuestales y legales adecuados para financiar las nuevas erogaciones que se requieren para dar respuesta a la escalada terrorista.

“Que es necesario adoptar medidas que permitan al PNR desarrollar una actividad mayor en materia de rehabilitación y normalización en las principales áreas en las cuales operan activamente los grupos guerrilleros.

“Que de conformidad con el artículo 22 de la Carta la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

“Que de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución, es un fin esencial del estado asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, así como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

“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 artículo 213 de la Constitución Política corresponde al Presidente de la República declarar el estado de conmoción interior cuando exista una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.”

b) Decreto 1370 del 16 de agosto de 1995:

“Considerando:

“Que la Constitución de 1991 estableció que en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el Presidente de la República puede declarar el estado de conmoción interior;

“Que la situación de orden público se ha agravado en las últimas semanas como resultado de la acción de la delincuencia común, la delincuencia organizada y la subversión, generadoras de los acontecimientos de violencia que han sacudido al país, atentando de manera grave contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana;

“Que la delincuencia organizada ha llevado a cabo en los últimos días, masacres en varias regiones del país arrojando un saldo alarmante de muertes y de desestabilización social;

“Que como lo afirma la Corte Constitucional en su sentencia C-031 de 1993, la existencia de formidables aparatos de fuerza privados “...no deja de ser patológico en el plano constitucional y amenazante y desestabilizador en el campo social e institucional...”;

“Que los delincuentes en general y las organizaciones criminales en particular, nutren sus arcas con dineros provenientes de actividades ilícitas que implican tanto enriquecimiento ilícito como grave deterioro de la moral social, en el entendido de que como lo afirma la Corte Constitucional en su sentencia C-031 de 1993, “la única riqueza y poder social derivado de ésta que garantiza la Constitución, es el originado en el trabajo honrado. (C.P. Arts. 1, 34, 58)”;

“Que los grupos subversivos han ejecutado en las últimas semanas acciones de violencia indiscriminada contra los miembros de la fuerza pública sin ninguna consideración respecto de la población civil, en violación directa del Derecho Internacional humanitario, asolando poblaciones de las cuales han tenido que huir hombres, mujeres y niños;

“Que la delincuencia común ha incrementado su actividad en las ciudades, amedrentando a la población con la ejecución permanente de delitos en especial contra la vida, la integridad personal, la libertad y el pudor sexual y la propiedad;

“Que los delincuentes en general se aprovechan de medios de comunicación para entorpecr el desarrollo de las actividades de las autoridades, hacr apología de la violencia y aumentar la confusión entre la población;

“Que las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, no resultan suficientes para conjurar los graves efectos de la situación descrita;

“Que es necesario fortalecer los instrumentos legales que utilizan los organismos judiciales en su función de investigar, acusar y juzgar, a través de la tipificación de conductas, y el aumento de las penas previstas para algunos delitos de especial repercusión social que en los últimos meses vienen azotando a la sociedad;

“Que la ley 137 de 1994 estatutaria de los estados de excepción faculta al Gobierno Nacional para que mediante decretos legislativos pueda tipificar penalmente conductas y aumentar penas, así como modificar las disposiciones de procedimiento penal y de policía;

“Que es necesario judicializar algunas contravenciones especiales que en la actualidad conocen los inspectores de policía, con el fin de atacar la impunidad respecto de ciertas conductas que vienen atentando en forma grave contra la seguridad ciudadana;

“Que es necesario afrontar la grave situación de congestión que al interior de algunos Despachos Judiciales acarrea una preocupante imposibilidad de procurar una pronta y cumplida justicia, circunstancia ésta que ha tenido entre otros graves efectos, el aumento de impunidad en el país;

“Que es necesario fortalecer el sistema carcelario de tal manera que se asegure la adecuada función del Estado en relación con el cumplimiento de las providencias judiciales, en consonancia con la estricta vigilancia dentro y fuera de los centros penitenciarios y carcelarios;

“Que es necesario fortalecer los mecanismos de solidaridad ciudadana que permitan una adecuada colaboración de la sociedad con las autoridades;

“Que el artículo 2o. de la Constitución Política establece como uno de los fines del Estado el asegurar la convivencia pacífica;

“Que el artículo 22 de la Constitución Política consagra que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento;

“Que el artículo 189 numeral 4o. de la Constitución Política dispone que le corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.

Estos hechos semejantes, sin embargo, recibieron tratamientos jurídicos diametralmente opuestos, pues, como se dijo, en 1993 condujeron a la declaración de exequibilidad del decreto 1793, y en 1995 a la inexequibilidad del decreto 1370. Es conveniente, para mostrar el contraste, transcribir qué se dijo en la sentencia C-031de 1993 y qué en la C-466 de 1995, sobre temas análogos:

a) Sobre la circunstancia de no ser nuevos los factores de desorden:

1o. Sentencia C-031 de 1993, Gaceta de la Corte Constitucional, tomo 2, primera parte, febrero de 1993:

"La circunstancia de que la violencia y los factores que la generan no siempre se originan en el pasado reciente -lo que ha llevado a algunos a hablar de "anormalidad normal"- no le resta alcance o significado como causal perturbadora del orden público, como quiera que la existencia de formidables aparatos de fuerza, así su formación haya sido fruto de un largo proceso, no deja de ser patológico en el plano constitucional y amenazante y desestabilizador en los campos social e institucional, si cabe en este momento aún mayor que en el pasado por su mayor envergadura y capacidad de daño". (Páginas 53 y 54) (Se subraya).

2o. Sentencia C-466 de 1995:

"Para la Corporación es claro que los hechos invocados por el Gobierno son, ciertamente, "graves" y perturbadores del orden público, que es presupuesto de la convivencia pacífica y de la

vigencia de un orden justo, fin esencial del Estado Colombiano. Pero si son, como las propias cifras aportadas por el Gobierno lo corroboran, las manifestaciones reiteradas de la vieja y arraigada patología social que aqueja al país, no es para su tratamiento que se han dispuesto los estados de excepción. La persistencia obstinada de la citada patología, demanda medidas permanentes, como ella, dirigidas a atacar su génesis y no la erupción epidérmica. No puede el gobernante desentenderse del problema esencial, dirigiendo su acción a la morigeración del epifenómeno, máxime si ese camino conduce a un régimen restrictivo de los derechos fundamentales que el propio orden constitucional ha dispuesto que sea siempre temporario" (Página 36) (Se subraya).

b) Sobre la existencia de medios ordinarios para contrarrestar el desorden existente:

1o. Sentencia C-031 de 1993:

"La situación presente no puede ser superada con las atribuciones ordinarias de policía".

"Los elementos de hecho tomados en consideración, el tipo de agentes generadores de violencia, su poder y procedimientos de lucha, son tales que no pueden ser enfrentados exitosamente apelando únicamente a las instituciones de policía ordinarias". (Página 55) (Se subraya).

2o. Sentencia C-466 de 1995:

En esta sentencia no sólo se afirma que "para contrarrestar los hechos aducidos por el Gobierno no se han utilizado los poderes ordinarios con que cuenta el Estado para estos casos", sino que se censura duramente al Gobierno, al afirmar:

"Si en la situación de violencia crónica que vive el país, los órganos se limitan a esperar que transcurra el intervalo obligado entre una conmoción y otra, para tomar medidas que sólo

atacan la manifestación epidérmica del mal y que son, a la vez, restrictivas de la vigencia plena de los derechos fundamentales, jamás se logrará la erradicación del mal, y en cambio, sí se habrá desdibujado -y trocado en otro- el Estado social de derecho" (Página 41).

Y ya en la página 31 se había expresado:

"Después de examinar cada uno de los hechos transcritos, justificativos de la declaración de conmoción interior, y de acuerdo con las estadísticas aportadas al proceso por el Gobierno, el CINEP y la Fiscalía General de la Nación, no le queda duda a la Corte de que la existencia de fenómenos delincuenciales de ocurrencia diaria, tales como los atracos callejeros, el hurto de vehículos, la piratería terrestre, los abusos sexuales; o de ocurrencia frecuente como las "masacres", los ataques de grupos subversivos y paramilitares contra personal civil y la Fuerza Pública, la toma de poblaciones, el secuestro, el narcotráfico, etc., son hechos notorios que vienen azotando a la sociedad, desde tiempo atrás, causando intranquilidad, zozobra y desconcierto entre la ciudadanía, sin que hasta la fecha estos acontecimientos se hayan podido contrarrestar con acciones eficaces, ni el Gobierno haya hecho uso de los mecanismos ordinarios de que dispone, para atender el progresivo deterioro de la situación de orden público, como si su actitud debiera consistir en esperar que la acumulación de males se hiciera insoportable, para tratarlos con medidas de excepción, bajo la vigencia de un régimen restrictivo de libertades". (Se subraya).

c) Sobre la facultad del Presidente de la República para declarar el estado de conmoción interior:

1o. Sentencia C-031 de 1993:

"La responsabilidad de conservar y mantener el orden público en todo el territorio nacional atribuída al Presidente de la República, no puede circunscribirse a las manifestaciones últimas, repentinas y externas del fenómeno de la violencia, ni al incremento que en un período dado registre respecto del precedente. La guarda del orden público tiene relación directa con el deber mínimo de las autoridades frente a las personas consistente en proteger su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades. Este deber mínimo no tolera una actividad de la autoridad que sólo reaccione frente a lo que históricamente adquiere una dimensión extraordinaria".

2o. Sentencia C-466 de 1995:

Sobre este tema se dice en esta sentencia:

"e. La implantación del estado de conmoción interior no es discrecional".

"…

"En desarrollo de dichas atribuciones el Presidente de la República no goza de una discrecionalidad absoluta, pues en tratándose de la implantación de tal estado excepcional, "la libertad del Presidente se reduce a tomar la decisión de efectuar dicha declaración determinando el momento para hacerlo y señalando los hechos que la justifican, pero en lo que concierne a la efectiva configuración del presupuesto objetivo de la misma, no dispone de discrecionalidad alguna y no hay alternativas distintas a su existencia o inexistencia".

“Así, la Corte considera que “un juicio de existencia sobre el presupuesto objetivo de una eventual declaratoria, en cuanto está ligado a conceptos complejos que envuelven criterios de valoración no estrictamente técnicos -como gravedad, inminencia, amenaza, etc.,- debe necesariamente comportar un margen de discreta apreciación por parte del Presidente que, de todas maneras, no es en modo alguno discrecional, no puede ignorar la existencia real de los hechos que dan base a sus calificaciones, ni sustraerse a un escrutinio lógico y racional del nexo de probabilidad que pueda enlazarse a sus manifestaciones y previsiones, así como la misma congruencia de su argumentación a la luz de las circunstancias cuya existencia se proclama”. (Páginas 24 y 25) (Se subraya).

Conclusión: Si se analizan las dos sentencias se ve cómo la Corte Constitucional, sin decirlo y sin explicar por qué, cambia abruptamente su jurisprudencia: lo que era constitucional en 1993, no lo es en 1995. ¿Por qué? ¿Acaso sobre esta necesaria explicación sí se tendió una cortina de humo?

Segunda.- La defensa de las libertades ciudadanas.

La sentencia C- 466 de 1995 es conmovedoramente candorosa cuando se refiere a las libertades ciudadanas y a los derechos fundamentales, en general. Aparentemente, bastaría leerla para concluír que los colombianos pueden estar tranquilos, porque la Corte Constitucional defiende con celosa diligencia los derechos fundamentales, y en particular la libertad, de los “ciudadanos de bien”, contra los posibles abusos del gobierno despótico. En la sentencia se dice:

Refiriéndose al Gobierno:

“…como si su actitud debiera consistir en esperar que la acumulación de males se hiciera insoportable, para tratarlos con medidas de excepción, bajo la vigencia de un régimen restrictivo de libertades”.(Página 31) (Se subraya).

Sobre el “estado de sitio”, en la Constitución anterior:

“Se vivía en permanente estado de sitio y, por tanto, la plena vigencia de los beneficios del Estado de derecho sólo se daba en el papel”. (Página 22).

Sobre cómo debe el Gobierno cumplir sus deberes en relación con el orden público:

“No puede el gobernante desentenderse del problema esencial, dirigiendo su acción a la morigeración del epifenómeno, máxime si ese camino conduce a un régimen restrictivo de los derechos fundamentales que el propio orden constitucional ha dispuesto que sea siempre temporario”. (Página 36) (Se subraya).

Sobre la declaración del Estado de Conmoción Interior:

“En ese caso, las potestades extraordinarias y el régimen restrictivo de libertades estarían justificados por tratarse de hechos sobrevinientes, coyunturales, súbitos y muy probablemente imprevistos, que exigirían, en aras de su superación, el sacrificio transitorio del régimen de plenitud de derechos”. (Página 37) (Se subraya).

Sobre la limitación temporal del Estado de Conmoción Interior:

“La circunstancia de que el Constituyente del 91, hubiera limitado la vigencia temporal del estado de conmoción interna, es claramente indicativa de una voluntad dirigida a que nuestros males endémicos no fueran justificativos de un eterno régimen de libertades menguadas”. (Página 37) (Se subraya).

Sobre el “régimen de libertades plenas”:

“Si para combatir las manifestaciones endémicas, a las que por desventura ya está habituado el país -sin duda atentatorias de la seguridad ciudadana-, se precisan especiales medidas policivas o castrenses, ellas son compatibles con el régimen de libertades plenas, que el constituyente quiso que fuera la regla y no la excepción”. (Página 38) (Se subraya).

Sobre “las libertades de que deben disfrutar los ciudadanos de bien”.

“…Sin que ninguna de las libertades de que deben disfrutar los ciudadanos de bien, fuera sacrificada”. (Página 38).

Pues bien: esa insomne vigilancia de los derechos fundamentales “de los ciudadanos de bien”, que podría llamarse la ternura de la justicia, se basa en supuestos falsos, como se explicará.

El primero de ellos es la presunción gratuita de que el Estado de Conmoción Interior declarado por el decreto 1370 de 1995, tuvo por fin restringir o limitar “las libertades de los ciudadanos de bien”, presunción que no corresponde a la verdad, por dos razones: la primera, que públicamente no se ha conocido decreto alguno dictado con base en la mencionada declaración, que limite, restrinja, o de alguna manera vulnere, “las libertades de los ciudadanos de bien”; la segunda, que la Corte Constitucional no ha examinado ninguno de los decretos originados en la misma declaración, porque apenas se está cumpliendo el trámite previo al análisis y a la decisión. ¿Ha habido, acaso, censura de prensa? ¿Se ha desconocido la prohibición constitucional de que los tribunales militares juzguen a los civiles? ¿Se ha condenado a alguien sin haber sido oído y vencido en juicio, ante juez competente y con la plenitud de las formas propias de cada juicio? ¿En dónde está el presunto despotismo que sacrifica transitoriamente el régimen de plenitud de derechos?

Posiblemente por esto, en la sentencia se alude a la restricción de los derechos fundamentales, y en particular de las libertades, en abstracto, sin citar un solo caso concreto. Y por lo mismo, sin duda, cuando en el curso de las deliberaciones pedí, en repetidas ocasiones, que se citaran esas violaciones de los derechos fundamentales de “las personas de bien”, originadas en el Estado de Conmoción Interior, nada se me respondió. También aquí se eludió el examen de la realidad, se ocultó la verdad detrás de una cortina de humo.

El segundo supuesto falso es éste: la real vulneración de todos los derechos fundamentales y en particular de la vida y la libertad, tiene su causa en los crímenes cometidos por los criminales de todas las especies, llámense ellos bandoleros, delincuentes comunes, paramilitares, narcotraficantes, etc. ¿Qué decir de los secuestros que a diario se cometen? ¿Y de los asesinatos? ¿Qué de la extorsión, del robo, de los actos terroristas, de la destrucción

de bienes del Estado y de los particulares? ¿Podrá, acaso, sostenerse que no vulneran la libertad los diez mil o doce mil bandoleros que ejercen su imperio en vastas zonas rurales del país, y que ya comienzan a ejercerlo también en las ciudades?

Dicho sea de paso, es necesario referirse a una afirmación contenida en la sentencia, porque tal afirmación es una falacia, que mientras se sostenga impedirá que la nación haga frente a la realidad, punto de partida de la solución del problema de la violencia. En la sentencia se distingue entre "delincuencia política y común, esta última organizada o no". (Página 26). Pues bien: en Colombia no existe "delincuencia política", porque no son delincuentes políticos los bandoleros organizados en las cuadrillas denominadas Farc, Eln, Epl, Milicias Bolivarianas, etc. ¿Cómo puede darse el calificativo de delincuentes políticos a quienes habitualmente cometen delitos comunes, como el asesinato, el secuestro, la extorsión, los daños en cosa ajena, el tráfico de estupefacientes? No puede permitirse que la solución de los problemas nacionales, parta de la deformación de la realidad, de su desconocimiento. Al llamar "delincuentes políticos" a los que son criminales tan comunes como todos los demás, pero más peligrosos, se crean las condiciones para recompensarles luego con generosos indultos y amnistías generales, curules en el Congreso de la República, cargos diplomáticos, donaciones, créditos, bienes de toda clase, etc. La paz de una nación no puede construírse sobre el perdón y el olvido de los crímenes: esa sería una paz injusta, que sólo originaría nuevos crímenes.

Por fortuna, ya la Corte Constitucional ha definido la conducta de los supuestos delincuentes políticos. En la sentencia T-561 de diciembre 6 de 1993, se dijo:

"De otra parte, es hecho público y notorio que los guerrilleros cometen, alegando fines políticos, delitos comunes como el asesinato, o el homicidio fuera de combate, el secuestro, el robo, la destucción de puentes, oleoductos, torres de energía, etc. Así lo han admitido públicamente individuos que pertenecen a los grupos llamados Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército de Liberación Nacional, Ejército Popular de Liberación. Para ellos, estas actividades son honrosas, como lo reconoció Humberto Javier Callejas Rúa en la primera demanda de tutela que presentó: ´ La condición de guerrillero no degrada a la persona, pues se trata de un sujeto opositor político y armado frente al Estado, que tiene como propósito la construcción de una sociedad más humana y justa´.

"Los avisos causantes de la inconformidad del señor Callejas Rúa, no dicen otra cosa que lo que todo el país sabe, porque lo ha padecido: que los guerrilleros, que forman grupos dedicados al bandolerismo, roban, matan, secuestran, extorsionan, destruyen la riqueza pública y atacan los poblados inermes. Que lo hagan invocando razones que ellos consideran nobilísimas, no convierte los delitos en actos lícitos, ni priva a la autoridades del derecho de hacer cuanto sea necesario para reprimir sus desmanes. El delincuente no puede alegar que el Estado viola sus derechos solamente porque no le permite desconocer los ajenos, es decir, que el reprimir sus actos delictivos es de por sí una violación de sus derechos". (Gaceta de la Corte Constitucional, tomo 12, diciembre de 1993, páginas 205 y 206).

Tercera.- La Corte Constitucional, ¿un poder omnímodo?

Según el artículo 241 de la Constitución, a "la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos" de esta

misma norma. Esto implica sin necesidad de complicadas lucubraciones, que la Corte no tiene un poder omnímodo. Pero, ¿qué ha ocurrido, qué viene sucediendo?

Que la Corte, so pretexto de proteger los derechos fundamentales, y basándose en su condición de intérprete de la Constitución, ejerce cada día poderes más amplios e invade la esfera reservada por la ley a otras autoridades. Al fin y al cabo, el camino al infierno está empedrado de buenas intenciones. Basta citar algunos casos, para demostrar cómo la Corte Constitucional desborda sus poderes.

Al revisar fallos de tutela, se ha arrebatado a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, la competencia para revisar una sentencia condenatoria, en virtud del recurso de casación (sentencia No.SU-327, del 27 de julio de 1995, sobre la prohibición de la reformatio in pejus); se han dejado sin valor unas sentencias dictadas por los jueces laborales, en épocas pasadas, sin siquiera determinarlas, y se ha desconocido la existencia de normas sobre convenciones colectivas y pactos colectivos (sentencia SU-342 del 2 de agosto de 1995); basándose también en la prohibición de la reformatio in pejus, y siempre al revisar sentencias dictadas en procesos de tutela, se han desconocido sentencias del Consejo Superior de la Judicatura, dictadas en ejercicio de la potestad disciplinaria que la Constitución le confiere sobre los jueces (sentencia T-410 del 12 de septiembre de 1995).

Ahora, en esta sentencia, se ha desconocido que es deber del Presidente de la República "Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado" (numeral 4 del artículo 189 de la Constitución); y que, por lo mismo, para cumplir ese deber, el Presidente de la República "en caso de grave perturbación del orden público", "podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella…" (artículo 213 de la Constitución). Y al arrebatarle esta competencia al Presidente de la República, se ha quebrantado el principio de la separación de las Ramas del Poder Público, y de su colaboración armónica (artículo 113 de la Constitución).

Y también se quebranta este principio cuando en la sentencia se censura desembozadamente, y casi en forma agresiva, al Gobierno, por las supuestas omisiones en que ha incurrido en el uso de sus facultades ordinarias.

Ahora, en consecuencia, si el Congreso de la República quisiera, en ejercicio del control político que la Constitución le atribuye, exigir responsabilidades al Presidente de la República por el manejo del orden público, éste podría eludir su responsabilidad, con el argumento de que la Corte Constitucional ha recortado sus facultades, en especial las que le confiere el artículo 213, hasta hacerlas casi inexistentes.

Pero no es solamente la Rama Ejecutiva la que es víctima de las censuras. Estas recaen también sobre el Congreso de la República. En relación con éste se dice:

"El artículo 47 transitorio de la Constitución ordena al legislador organizar para las zonas afectadas por aguda violencia, "un plan de seguridad social de emergencia, que cubrirá un período de tres (3) años". Sin embargo, no ha sido presentado ni se encuentra en curso proyecto de ley alguno que dé cumplimiento a este mandato, según la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República que obra a folio 22 del expediente". (Página 39).

La Corte Constitucional no ejerce un poder omnímodo, porque en el Estado de Derecho no hay poderes onmímodos. Dios no quiera que se convierta en absoluto el poder de quienes apenas son unos intérpretes de la Constitución, encargados de guardar su integridad y supremacía, dentro de los estrictos y precisos términos del artículo 241 de la misma.

Cuarta.- ¿Cuándo puede declararse el Estado de Conmoción Interior, según el artículo 213 de la Constitución?

Después de concluír que, pese a que "los hechos invocados por el Gobierno son, ciertamente, "graves", y perturbadores del orden público", éstos no son suficientes para declarar el Estado de Conmoción Interior, en la sentencia se hace un tremendo esfuerzo imaginativo, para enunciar dos casos en que sería posible jurídicamente la declaración. Estos dos casos se describen así:

"Un hecho análogo, en el orden interno, sería un alzamiento intempestivo dirigido a subvertir el orden institucional, con virtualidad suficiente para poner en crisis la estabilidad del Estado, es decir, encaminado a desdibujar su identidad. En ese caso, las potestades extraordinarias y el régimen restrictivo de libertades estarían justificados por tratarse de hechos sobrevinientes, coyunturales, súbitos y muy probablemente imprevistos, que exigirían, en aras de su superación, el sacrificio transitorio del régimen de plenitud de derechos. Lo mismo podría decirse de hechos crónicos que repentinamente revistieran grados de intensidad inusitados, bien, difusos en todo el territorio nacional o localizados en una determinada zona, que podrían justificar, en este último caso, una declaración de conmoción circunscrita al área afectada". (Página 37) (Se subraya).

Veamos el primer caso:

Se habla de un "alzamiento intempestivo" ¿Qué significa esto? Un alzamiento es un "levantamiento o rebelión", según el Diccionario de la Academia. ¿No es, por ventura, un "levantamiento o rebelión", la acción de 10.000 o 12.000 bandoleros, que cometen toda clase de delitos, desconocen las autoridades de la República, y siembran el terror en todo el territorio de la nación? Intempestivo es "lo que está fuera de tiempo y sazón", también según el mismo Diccionario. ¿Será, acaso, propio de nuestro tiempo, que tengamos que vivir sometidos al imperio de los criminales, cuya presencia, en el caso de los bandoleros, la Corte califica como "ya añeja y permanente"? ¿Por qué millones de colombianos, entre ellos "los ciudadanos de bien" a quienes se refiere la sentencia, tenemos que vivir bajo la dictadura de todos los criminales?

En cuanto al segundo caso, ¿podrá sostenerse que los hechos crónicos no revisten "grados de intensidad inusitados"? ¿De dónde sale la exigencia de que esos hechos crónicos se agraven "repentinamente"? Repentino es lo "pronto, impensado, no previsto". Y esa exigencia, se repite, no está prevista en el artículo 213. Lo que sucede es diferente, como se verá.

Según el artículo 213 de la Constitución, la declaración del Estado de Conmoción Interior, procede "En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional…" ¿Qué quiere decir inminente? Según el Diccionario de la Academia, inminente es lo "Que amenaza o está para suceder prontamente". Llevados por el

afán de usar palabras sin medir su verdadero alcance, los redactores de la Constitución echaron mano de esta palabra. Literalmente, pues, si ya la perturbación existe, ha ocurrido, como ahora acontece, y no es solamente una amenaza, algo que "está para suceder prontamente", no se podría declarar el estado de conmoción interior. Esta ha sido la errónea interpretación que a la norma le ha dado la Corte Constitucional en esta sentencia.

Hay que decirlo claramente, sin temores ni vacilaciones: un país no se gobierna con juegos de palabras, más o menos ingeniosos, ni con teorías seudofilosóficas. Se gobierna actuando de conformidad con la realidad, sin ocultarla ni disfrazarla.

Quinta.- Por qué no se declaró el Estado de Conmoción Interior al comienzo de la actual administración.

Uno de los argumentos que se usaron en el debate que culminó con la adopción de la sentencia, fue éste: el actual gobierno habría debido declarar el Estado de Conmoción Interior, en el mes de agosto de 1994, y no esperar hasta agosto del presente año.

Este argumento no resiste ningún análisis, por estos motivos.

El primero, que el Presidente de la República no declaró el Estado de Conmoción Interior al comienzo de su gestión, porque quiso ensayar previamente el camino del diálogo, como le consta a toda la nación. Sólo la renuencia de los bandoleros y el aumento de sus depredaciones, convencieron al Gobierno de la necesidad de cambiar la estrategia que conduce a la paz.

El segundo, que la facultad de declarar la Conmoción Interior, no se agota por no ejercerla en un tiempo determinado. El Gobierno puede en cualquier momento, a su arbitrio y según su recto criterio, hacer uso de esta herramienta que la Constitución ha puesto en sus manos. Y si hace mal uso de ella, debe responder ante el Congreso de la República, como lo prevé el numeral 5o. del artículo 214 de la Constitución.

Como lo que se acaba de escribir lo manifesté durante el debate, al final en el texto de la sentencia no se incluyó el argumento relativo al ejercicio tardío de la facultad consagrada en el artículo 213. Pero sí fue un argumento definitivo para la decisión.

Sexta.- Los hechos posteriores a la declaración del estado de conmoción interior.

En la insólita sentencia se afirma lo siguiente, en relación con los crímenes posteriores al día 16 de agosto de 1995, en que se declaró el estado de conmoción interior:

"La Corte ha tomado en cuenta, al decidir, los hechos ocurridos con anterioridad al decreto declaratorio de la conmoción, no los que han ocurrido con posterioridad, los que, dicho sea de paso, sólo demuestran la eficacia relativa de las disposiciones transitorias encaminadas a contrarrestarlos". (Página 41).

Esta afirmación hay que rechazarla, por estas razones:

La primera: no es cierto que en estricto derecho, la Corte Constitucional tenga que abstenerse de considerar hechos acaecidos durante el trámite del proceso que culmina con

la sentencia que decide sobre la constitucionalidad de la declaración del estado de conmoción interior. No: este proceso no es un chico pleito, que deba fallarse dentro de los estrechos límites de una demanda. Lo que hay que consultar es la realidad nacional.

De otra parte, ¿por qué la Corte juzga que las "disposiciones transitorias" sólo tienen una "eficacia relativa" para contrarrestar la acción de los criminales? ¿Quién le confirió tal facultad? ¿No es, acaso, el Congreso de la República el que ejerce, según la Constitución, el control político?

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 concluír 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 1o. de 1994, declaró inexequible el decreto 874 del 1o. 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.

Octava.- La reforma de la Constitución.

La Corte Constitucional, al dictar la sentencia C-466 de octubre 18 de 1995, ha comenzado a escribir el acta de defunción de la Constitución de 1991. Porque si ésta, según la errónea interpretación de la sentencia, no permite que el Presidente de la República haga uso de los poderes que ella misma le confiere para conservar y restablecer el orden público, hay que

reformarla. No se puede incurrir en la ingenuidad de sacrificar a la sociedad en aras de una falsa legalidad que sólo sirve a los criminales.

No hay que pensar que la Constitución no puede reformarse. Ella, a diferencia de los Diez Mandamientos, puede cambiarse por los hombres, porque los hombres la hicieron.

Por fortuna, los colombianos no son tontos ni cobardes: ellos harán frente a la conjura de los delincuentes y de los necios, con inteligencia y valor.

Es todo.

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

Bogotá, octubre 18 de 1995

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-466/95

CONMOCION INTERIOR-Utilización excepcional (Aclaración de voto)

Los estados de excepción no han sido diseñados para que el ejecutivo utilice esta institución, que como su nombre lo indica, es de naturaleza excepcional, ante cualquier vicisitud de tipo político o cualquier coyuntura de tipo personal que pueda afectar al gobierno o al mandatario de turno.

REF.: Expediente No. R.E. 065

El suscrito magistrado, VLADIMIRO NARANJO MESA, se permite aclarar su voto en el asunto de la referencia, por cuanto, con ocasión de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto No. 874 de 1994, por el cual se declaró el estado de conmoción interior, decisión adoptada mediante Sentencia No. C-300 de 30 de junio de 1994, salvó su voto por no compartir la decisión de fondo de la Sala Plena. Las razones que llevaron al suscrito magistrado a disentir de la decisión mayoritaria, quedaron expuestas en el Salvamento de voto a dicha Sentencia, suscrito junto con los magistrados Hernando Herrera Vergara y Fabio Morón Díaz.

Pese a considerar que dichas razones siguen siendo valederas, el suscrito magistrado acata respetuosamente, como es su deber, la jurisprudencia sentada en esa oportunidad, la cual llevó a la Corte a conocer de fondo de las razones que llevaron al Gobierno a decretar el estado de conmoción interior; así lo manifestó por lo demás, ante la Sala Plena, cuando en su sesión del día 7 de septiembre de 1995 (Acta No. 37), se consultó a la totalidad de los miembros de la Corporación, -previo el estudio de la ponencia sobre la exequibilidad del Decreto No. 1370 del 16 de agosto de 1995- si se mantendría la jurisprudencia referida, lo cual fue aprobado por los nueve magistrados.

Acatando, entonces, dicha jurisprudencia, y hecha la anterior aclaración respecto de la posición adoptada por el suscrito en la pasada oportunidad, debo manifestar que comparto en su totalidad las motivaciones que en esta han llevado a la Corte a declarar la inexequibilidad del Decreto No. 874 de 1994, por el cual se declaró el estado de conmoción

interior. Sólo tendría que precisar, respecto de la motivación, que los estados de excepción no han sido diseñados para que el ejecutivo utilice esta institución, que como su nombre lo indica, es de naturaleza excepcional, ante cualquier vicisitud de tipo político o cualquier coyuntura de tipo personal que pueda afectar al gobierno o al mandatario de turno.

Santafé de Bogotá, D.C., 23 de octubre de 1995.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-466/95

VIOLENCIA-Adopción de medidas permanentes (Aclaración de voto)

La violencia, el terrorismo, el crimen organizado, la delincuencia común y las diversas modalidades de la misma violencia han venido agobiando a Colombia a lo largo de varios años, antes de la conmoción y dentro de la misma, lo cual requiere con urgencia, que en forma ejemplar, categórica y enérgica se adopten medidas de carácter permanente que puedan contrarrestar no en forma transitoria sino definitiva aquellos actos y hechos que perturban a diario la paz y la tranquilidad de los ciudadanos, así como el orden político, económico y social justo que todos debemos alcanzar. Ello puede y debe conseguirse con la adopción de normas permanentes por parte del Congreso de la República de Colombia, bien por su propia iniciativa o a instancia del mismo Gobierno, quien según se deduce de las manifestaciones expresadas por el señor Presidente de la República al instalar las sesiones del Congreso el 20 de julio del presente año, se pronunció respecto de la necesidad de presentar proyectos de ley con el fin de adoptar medidas con el mismo carácter de permanencia.

REF: EXPEDIENTE No. R.E.-065

Revisión Constitucional del Decreto 1370 del 16 de agosto de 1995 – “Por el cual se declara el estado de conmoción interior”.

Acta No. 50

El Suscrito Magistrado formuló en su oportunidad, ACLARACION DE VOTO, al producirse la votación con respecto al proyecto de sentencia presentado por el Honorable Magistrado Sustanciador, doctor Carlos Gaviria Díaz, en el expediente de la referencia, teniendo en cuenta que, a raíz de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 874 de 1994, por el cual se declaró el estado de conmoción interior en virtud de la sentencia No. C-300 de 30 de junio de 1994, presentó salvamento de voto conjuntamente con los doctores Vladimiro Naranjo Mesa y Fabio Morón Díaz, por no compartir la decisión adoptada por la Sala Plena, según la cual la Corte Constitucional al examinar los decretos dictados en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 213 de la Constitución Nacional, incluido el que declara la conmoción, no debe limitarse al estudio de los vicios de forma para la expedición del decreto, sino también al

contenido de fondo de los mismos. Las razones que llevaron al suscrito Magistrado a disentir de la decisión mayoritaria, quedaron consignadas en el respectivo salvamento de voto a dicha sentencia, al considerar que en mí concepto, los motivos para declarar la conmoción interior por parte del Presidente de la República, en caso de grave perturbación del orden público, constituyen una potestad discrecional atribuida a éste y no son materia de revisión jurisdiccional de la Corte. Dicho salvamento fue suscrito conjuntamente con los Magistrados mencionados.

Pese a considerar que dichas razones siguen siendo valederas, el suscrito Magistrado acata respetuosamente, como es su deber, la jurisprudencia sentada en esa oportunidad, la cual llevó a la Corte, en decisión mayoritaria, a conocer de fondo con respecto a los motivos que llevaron al Gobierno a decretar el estado de conmoción interior y a dictar sentencia dentro de su potestad constitucional para "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", declarando la inexequibilidad en dicha ocasión. Así lo manifestó expresamente, ante la Sala Plena, cuando efectivamente en sesión del día 7 de septiembre de 1995 (Acta No. 37), se consultó a la totalidad de los miembros de la Corporación, previo el estudio de la ponencia sobre la exequibilidad del decreto No. 1370 del 16 de agosto de 1995, si se mantendría la jurisprudencia referida, lo cual fue aprobado por unanimidad de los Magistrados que integran la Corporación.

Al acatar dicha jurisprudencia y realizada la respectiva aclaración acerca de la posición adoptada en la pasada oportunidad, debo manifestar igualmente que comparto los razonamientos que llevaron a la Corte a declarar la inexequibilidad del decreto materia de revisión en el expediente de la referencia, con efectos hacia el futuro. Desde luego que considero conveniente precisar que, en mi concepto, la violencia, el terrorismo, el crimen organizado, la delincuencia común y las diversas modalidades de la misma violencia han venido agobiando a Colombia a lo largo de varios años, antes de la conmoción y dentro de la misma, lo cual requiere con urgencia, que en forma ejemplar, categórica y enérgica se adopten medidas de carácter permanente que puedan contrarrestar no en forma transitoria sino definitiva aquellos actos y hechos que perturban a diario la paz y la tranquilidad de los ciudadanos, así como el orden político, económico y social justo que todos debemos alcanzar. Ello puede y debe conseguirse con la adopción de normas permanentes por parte del Congreso de la República de Colombia, bien por su propia iniciativa o a instancia del mismo Gobierno, quien según se deduce de las manifestaciones expresadas por el señor Presidente de la República al instalar las sesiones del Congreso el 20 de julio del presente año, se pronunció respecto de la necesidad de presentar proyectos de ley con el fin de adoptar medidas con el mismo carácter de permanencia.

Santa Fe de Bogotá, D.C., 25 de octubre de 1995

HERNANDO HERRERA VERGARA

MAGISTRADO

1 Sent C-179/94 M.P. Carlos Gaviria Díaz

2 Sent. C-004/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

3 Sent. antes citada.

4 “El tiempo de la gente”. Ernesto Samper Pizano. Presidencia de la República. 1995.