C-579-92

Sentencia No. C-579/92

CONTROL AUTOMATICO DE CONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza

Cuando la Carta Política en el artículo 241 le confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución y con tal fin la faculta para revisar y decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, no excluye de ese examen los decretos legislativos que se profieran para levantar el estado de excepción; y si se observa, que cuando se le asigna esta función no se distingue entre un control por vicios de procedimiento en su formación y un control por su contenido material, como sí ocurre por ejemplo para cuando se estudian las leyes estatutarias, debe establecerse que los decretos mediante los cuales se levanta un estado de excepción, deben ser objeto de un control total, lo que además, garantiza verdaderamente la primacía de la Constitución como norma de normas. No obstante que dicho tipo de medidas son propias de la competencia exclusiva del gobierno nacional, como responsable político de la conservación del orden público, éstas serán tomadas dentro del marco de la Carta Política que señala entre otros límites, los temporales para la vigencia y prórrogas especiales de la declaratoria de conmoción interior y que admite que aquel estado se extienda hasta por noventa días, prorrogables por dos períodos iguales, el último de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. En este sentido encuentra la Corte que no existe vicio de forma alguno que afecte la constitucionalidad del Decreto 1195 de 1992, pues, además de que él se produjo dentro del término previamente señalado -16 de julio de 1992-, fue expedido por el gobierno y firmado por el Presidente de la República y todos los ministros.

CONMOCION INTERIOR-Levantamiento

El levantamiento del estado de conmoción interior confirma el carácter excepcional del estado de excepción y hace que éste se tenga no como un instrumento hábil de defensa del poder institucional por encima de los derechos de las personas, sino como un excepcional mecanismo al servicio de los derechos y garantías de las mismas y no del poder público. Por lo tanto, siempre será de buena acogida la decisión que vuelve las cosas al estado de normalidad, debiendo puntualizarse que para este caso no tendría sentido que el juez -quien frente al gobernante carece de los elementos de juicio para apreciar y resolver sobre los factores institucionales que inciden en el orden público-, desestimara el levantamiento del orden excepcional que decretara el Ejecutivo, máxime cuando, como se dijo, es deber constitucional imperioso suyo proceder a tomar tal medida cuando desaparezcan los motivos que condujeron a la declaratoria de la conmoción interior.

CONMOCION INTERIOR-Prórroga

Es deber del Ejecutivo, en tratándose de la orden de prórroga de la vigencia hasta por noventa días de las medidas adoptadas durante el período de la conmoción interior, ofrecer la condigna y fundada motivación. Se trata en consecuencia de que esta Corporación en ejercicio de sus competencias como Juez y guardián de la integridad y supremacía de la Constitución, debe examinar si existe o no fundamento expreso y razonable para la orden de

prórroga.

Ref.: Proceso R.E. 008

Revisión Constitucional del Decreto 1195 de 1992 “Por el cual se levanta el estado de conmoción interior y se prorroga la vigencia del Decreto 1156 de 1992”.

Santafé de Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992).

I. ANTECEDENTES.

En cumplimiento de lo previsto en los artículos 214 y 36 de la Constitución Política y del Decreto 2067 de 1991, respectivamente, y atendiendo instrucciones del señor Presidente de la República, el señor Secretario General de la Presidencia de la República envió a esta Corporación copia auténtica del Decreto número 1195 de 16 de julio de 1992, expedido por el Gobierno Nacional, para efectos de su revisión constitucional.

Enviado el expediente por la Secretaria General de la Corte Constitucional al Despacho de los Magistrados de esta Corporación, su Sala Plena, resolvió designar ponencia múltiple para el tramite y decisión del presente proceso.

De conformidad con los artículos 241 de la Constitución Nacional y 36 del Decreto 2067 de 1991, se avocó el conocimiento del proceso de la referencia, se fijó en lista el asunto para efectos de la intervención ciudadana, se comunicó al Presidente de la República y a los Ministros de Justicia y Gobierno la iniciación de este proceso, se ofició a estos Ministerios para que informaran por escrito a esta Corporación por qué consideró el Gobierno que era necesaria la prórroga por noventa (90) días más la vigencia del Decreto Legislativo 1156 de 1992 y se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera concepto.

II. DECRETO OBJETO DE REVISION.

“Decreto Número 1195

16 de julio de 1992

Por el cual se decreta el levantamiento del Estado de Conmoción Interior y se prorroga la vigencia del Decreto 1156 del año en curso.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere

el artículo 213 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO:

Que por Decreto 1155 del 10 de julio del presente año, se declaró el Estado de Conmoción

Interior en todo el territorio nacional a partir de la vigencia de dicho decreto y hasta las veinticuatro horas del día jueves 16 de julio del presente año.

Que con el fin de conjurar las causas inmediatas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1156 de la misma fecha, por el cual se dictaron medidas de carácter interpretativo con el objetivo fundamental de asegurar la aplicación de la legislación especial que regula los procedimientos relacionados con los delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional.

Que después del plazo prudencial fijado por el Decreto 1155 de 1992 para evaluar la eficacia de las medidas adoptadas se ha podido comprobar por la información que posee el Gobierno, que éstas han logrado su propósito, en cuanto que la interpretación auténtica y general allí contenida ha sido aplicada por los órganos judiciales.

Que por consiguiente a juicio del Gobierno es pertinente levantar el Estado de Conmoción Interior.

Que no obstante, el Gobierno considera indispensable prorrogar la vigencia del Decreto 1156 de 1992, con el objeto de mantener una interpretación auténtica que asegure la cumplida aplicación de las normas que regulan los procedimientos relacionados con los delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional.

Que de conformidad con el inciso tercero del artículo 213 de la Constitución Política, el Gobierno está facultado para prorrogar la vigencia de las medidas adoptadas durante el Estado de Conmoción Interior hasta por noventa días más.

DECRETA:

Artículo 1º: Levántase a partir de las veinticuatro horas del dieciseis de julio del año en curso, el Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 1155 de 1992.

Artículo 2º: Prorrógase la vigencia del Decreto 1156 de 1992 por el término de noventa días, contados a partir de las veinticuatro horas del dieciseis de julio del año en curso.

Artículo 3º: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., 16 de julio de

1991″

III. CONTESTACION DE LOS MINISTERIOS DE GOBIERNO Y JUSTICIA AL OFICIO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

En la respuesta dada por los Ministerios de Gobierno y de Justicia se argumenta que la

prórroga del Decreto 1156 de 1992, era indispensable con el objeto de mantener una interpretación auténtica que asegure la cumplida aplicación de las normas que regulan los procedimientos relacionados con los delitos de competencia de los Jueces Regionales y del Tribunal Nacional.

Al respecto manifiestan que la decisión de la prórroga permite que la interpretación con fuerza legal que se hizo, se mantenga en el tiempo, mientras el Gobierno presente al Congreso de la República un proyecto de ley que en lo sustancial convierte en legislación permanente por parte de la Rama legislativa del Poder Público las medidas adoptadas en el Decreto 1156 de 1992. Proyecto de Ley que ya fue presentado y es así como hoy en día cursa en el Congreso de la República el Proyecto de Ley No. 085 de 1992, por la cual se adoptan como legislación permanente los artículos 1o., 2o., 3o. y 4o. del Decreto 1156 de 1992.

IV. JUSTIFICACION POR PARTE DEL MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS SOMETIDAS A CONTROL.

Para defender la procedencia del levantamiento del Estado de Conmoción Interior, el Ministerio de Justicia comienza por reconocer la limitada vigencia de los decretos de excepción y por señalar que para el actual Gobierno Nacional siempre ha sido de principal interés evitar el uso irracional de la legislación de excepción y un eventual conflicto con el orden jurídico ordinario, ya que la deformación de los Estados de Excepción ha conducido a la ineficacia de las medidas, pues la coexistencia permanente de dos ordenes jurídicos, uno ordinario y otro extraordinario obstaculiza la debida aplicación del derecho, por cuanto ésta supone simplicidad y claridad de las normas de conductas por interpretar.

Se anota que no obstante levantarse el Estado singular de la Conmoción Interior y de evaluada la eficacia de las medidas tomadas dentro del mismo, el Gobierno Nacional prorroga la vigencia de éstas en razón a que en este momento la no aplicación de las normas legales especiales relativas a los delitos de competencia de los Jueces Regionales y del Tribunal Nacional constituiría uno de los factores de perturbación que levantaría la compuerta que contiene los factores de una perturbación subsistente, aunque retenida por los instrumentos judiciales referidos.

En el Decreto 1155 de 1992 y en el informe del Gobierno Nacional se relacionan los demás factores perturbadores, como el alud de solicitudes de libertad provisional y de acciones de habeas Corpus a que hizo referencia la carta del Fiscal General de la Nación. Además se advierte que de no haberse adoptado las medidas en estudio, la efectiva liberación de las personas vinculadas a delitos de orden público durante el 10 de julio y las demás situaciones de impunidad, habrían hecho inocua la acción de la justicia.

Por lo que toca a esto, las medidas de excepción que introdujo el Decreto 1156 de 1992 y que el Decreto 1195 extiende, se orientan a interpretar legalmente, esto es, por vía de autoridad, los términos de algunas normas incorporadas al Nuevo Código de Procedimiento Penal – función ésta que resulta inherente al ejercicio de las potestades legislativas según el artículo 150, numeral 1o. de la Constitución-, en armonía con las disposiciones especiales previstas en los decretos adoptados al amparo del antiguo estado de sitio para contrarrestar los embates cotidianos de las organizaciones delictivas. Particularmente en el Decreto 2271

de 1991, se concede el carácter de legislación permanente a un número significativo de normas orgánicas de la antigua jurisdicción especial de orden público. Es de público conocimiento que el estatuto se caracteriza por haber contemplado instrumentos más vigorosos y eficaces para la investigación y el juzgamiento de delitos de mayor peligrosidad, vinculados a graves alteraciones de orden público.

Resalta que el artículo 2o. del Decreto 1195 de 1992 -que prevé la prorroga de la vigencia del Decreto 1156 de 1992 por el termino de noventa días- coincide con el espíritu de la Constitución de 1991, la cual en el inciso tercero de su artículo 213 señala no sólo que los decretos legislativos que dicte el Gobierno pueden suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejen regir tan pronto como se declare restablecido el orden público, sino que el Gobierno pueda prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

El levantamiento del Estado de Excepción le permite al Ejecutivo prorrogar la vigencia de las normas excepcionales, más aun, cuando han sido medidas o disposiciones que han demostrado su eficacia. Las disposiciones contenidas en el Decreto 1156 de 1992 tienen todas un ostensible carácter transitorio, que se deriva del efecto que ipso iure les asigna el artículo 213 inciso 3o. de la Constitución, en virtud del cual, los decretos legislativos si bien dejan de regir tan pronto se declara restablecido el orden público, el Gobierno puede prorrogar su vigencia por noventa (90) días más, lo que en efecto se hizo mediante el Decreto 1195 de 1992, por el cual se levantó el Estado de Conmoción Interior y se prorrogó la vigencia del Decreto 1156 de 1992 por noventa días más.

V. INFORME MOTIVADO PRESENTADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA AL CONGRESO ACERCA DE LAS CAUSAS QUE DETERMINARON LA DECLARACION DE CONMOCION INTERIOR.

En lo concerniente a los antecedentes del régimen especial para el control del orden público se sostiene que la creación de la Jurisdicción de Orden Público surgió ante la imperiosa necesidad de hacer frente de manera efectiva a un conjunto de delitos que socavaban enormemente la seguridad del Estado, la estabilidad de las instituciones y la convivencia ciudadana. Sociedad civil que “se levantó con la única arma que poseen las gentes de bien”, es decir, la del robustecimiento del Estado y el imperio de la Ley, una ley obviamente especial, una legislación adecuada y unas instituciones jurisdiccionales de orden público apropiadas, pues no de otro modo podrían ampararse dichas instituciones tan profundamente asediadas.

De esta manera nacen entonces los llamados estatutos para la defensa de la democracia, defensa de la justicia, prevención y represión de narcotráfico y sometimiento a la justicia. Normas de orden público que emergen como respuesta a la perentoriedad de procedimientos más hábiles para combatir la delincuencia organizada y proteger las vidas de los funcionarios judiciales y de los testigos.

Aunque a través de instituciones como la Fiscalía General y el Sistema Acusatorio, la Constitución de 1991 pretendió fortalecer al Estado, robustecer sus instituciones y organizar instrumentos más eficaces para cerrarle el paso a la impunidad, el Constituyente fue consciente de que los efectos del nuevo orden sólo podrían desarrollarse gradualmente y en consecuencia estableció que los decretos de estado de sitio continuaran rigiendo durante 90 días, plazo durante el cual el Gobierno Nacional, podría convertirlos en legislación

permanente, si la Comisión Especial no los improbaba.

La Comisión Especial, refieriéndose a las graves consecuencias que se derivarían de llegarse a improbar en su totalidad los decretos que conforman el Estatuto de Defensa de la Justicia, fue diáfana al expresar su voluntad de convertir en legislación permanente las normas de orden público, es decir, de mantener la vigencia de la Jurisdicción de Orden Público con sus respectivos instrumentos con una denominación diferente dentro de la estructura judicial ordinaria.

Mediante el análisis histórico, se evidencia entonces la necesidad de la existencia y vigencia de dos regímenes procesales penales. El uno contenido en el Código de Procedimiento Penal (Decreto 2700 de 1991) con carácter general, permanente y ordinario, y el otro con carácter especial y temporal relativo a los ilícitos vinculados a las normas de orden público que no fueron improbadas por la Comisión (Decreto 2271 de 1991). Ordenamientos que son autónomos pero se corresponden armónicamente, pues las normas generales del Código no derogaron las especiales de orden público.

Por lo que se refiere a la transición de la legislación penal se precisan los siguientes cuatro puntos:

El status de la jurisdicción de orden público respeta la cláusula constitucional según la cual no habría jurisdicciones especiales en materia penal diferentes a las expresamente previstas en la Carta. Y la acata porque el Código de Procedimiento Penal en su artículo 5o. transitorio dispuso que la jurisdicción de orden público se integrará a la jurisdicción ordinaria desde el momento en que comience a regir este nuevo Código.

La competencia de las autoridades de la jurisdicción regional no se modifica. De esta manera los jueces regionales y el Tribunal Nacional mantuvieron la competencia que venían ejerciendo.

Las reglas de procedimiento penal especial aplicables a tales casos se mantuvieron. Así entonces, continuaron rigiendo, por ejemplo, el Decreto 2790 de 1990, modificado por el 099 de 1991, pues fue adoptado como legislación permanente en virtud del Decreto 2271 de 1991. Decreto que en su artículo 59 sólo establece dos causales de libertad provisional de manera taxativa, entre las cuales no se encuentra la ausencia de calificación del mérito de la instrucción en determinado plazo de que trata el numeral 4o. del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal.

Y la vigencia de los delitos creados al amparo del estado de sitio no será afectada durante los siguientes 10 años, tiempo al cabo del cual estos delitos de los cuales han venido conociendo y seguirán conociendo los jueces regionales, pasarán al conocimiento de los jueces del circuito quienes aplicarán las normas del Código de Procedimiento Penal ordinarias, entre las cuales se encuentra el artículo 415 referente a la libertad provisional.

En cuanto a la aplicación de la disposición especial (artículo 59 del Decreto 009 de 1991) sobre la general, se indica que contra esta interpretación no puede invocarse el principio de favorabilidad, ya que no se está en presencia de dos normas aplicables actualmente a un mismo supuesto de hecho y como es sabido, el referido principio está ligado a la existencia

de dos disposiciones aplicables frente a un mismo hecho y en el caso sub-examine se trata de dos órdenes procesales con existencia y aplicación autónomas que se dirigen a supuestos de hecho diferentes.

Respecto a las razones que determinaron la declaración del estado de conmoción interior se llama la atención acerca del peligro que entrañaba la inaplicación del régimen especial con base en la interpretación de que ese régimen excepcional había dejado de existir en razón de la expedición de un nuevo Código de Procedimiento Penal, lo que implicaba que la normatividad de orden público en materia de libertad provisional no estaba vigente.

Se consigna que no obstante que el Fiscal y el Procurador General de la Nación se pronunciaron en contra de ese argumento, durante el día jueves 16 de julio pudo observarse la existencia de más de 400 solicitudes de excarcelación fundadas en la aplicación del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal en abierta contradicción con la vigencia de la normatividad especial. Torrente de solicitudes que superó las mil entre el 16 y 17 de julio de 1992 (592 en Medellín, 192 en Cali, 88 en Cúcuta, 312 en Bogotá y 80 en Barranquilla).

Situación preocupante tanto más cuanto que muchos de los posibles beneficiarios de la libertad eran personas vinculadas a los procesos por actos terroristas de la más variada índole, como los asesinatos de Luis Carlos Galán, Carlos Mauro Hoyos y Jorge Enrique Pulido. Y ello por la posibilidad de dejarse de aplicar la normatividad propia de la antigua jurisdicción de orden público que se convirtió en realidad cuando comenzaron a expedirse en el país órdenes de libertad basadas en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal con desconocimiento total de la vigencia de las normas especiales.

Ante esta situación y con el objeto de impedir que los sindicados de los más graves atentados contra el orden público del país escaparan a la acción de justicia se tornó indispensable expedir un decreto legislativo contentivo de una interpretación general y auténtica.

En relación con la naturaleza y alcance de las medidas adoptadas, el Gobierno manifiesta que las leyes pueden ser interpretadas no sólo de manera particular y concreta, con efectos interpartes, por los jueces en la aplicación a un caso particular, sino que también es sabido que dicha interpretación puede realizarse por vía general, impersonal y abstracta por la ley, siendo tal interpretación a diferencia de la primera, obligatoria tanto para los jueces como para los particulares.

Se expone “que los artículos 1o. y 4o. del Decreto 1156 de l992 no modifican ni suspenden disposición alguna, tampoco crean situaciones jurídicas nuevas. Aquellas normas de estado de sitio que recibieron carácter permanente siempre han estado en vigencia. El Decreto 1156 en su artículo 1o. se limitó a reiterar con la fuerza de la verdad legal aquello que siempre fue una determinada manera. No podría entonces argumentarse que el parágrafo del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal nació a la vida jurídica y produjo efectos durante el tiempo que estuvo vigente….De otra parte, el artículo 2o. del Decreto 1156, con el fin de garantizar la eficacia de las normas especiales que regulan las actuaciones de los jueces regionales y del Tribunal Nacional, dispone que las providencias que dicten dichos jueces y que concedan el beneficio de la libertad provisional sólo podrán hacerse efectivas una vez que estén en firme, es decir que se les dá el efecto suspensivo a los recursos que

contra ellas se interpongan”.

Acerca del Habeas Corpus y dentro del tema de la naturaleza y alcance de las medidas adoptadas, se puntualiza que aquél no fue suspendido, que nunca ha sido utilizado para que un Juez revise la legalidad de las providencias de otro juez en materia de libertad, máxime si éste es el de conocimiento y que cuando una persona privada de la libertad por orden judicial esté en la posibilidad de obtener la libertad provisional, puede obviamente solicitarla, sin que en tales circunstancias proceda el Habeas Corpus, puesto que existiría un instrumento jurídico idóneo regulado expresamente para ese efecto, como es la solicitud de libertad provisional.

En el acápite titulado Decisiones a Adoptar, el Gobierno manifiesta el propósito tanto de impedir que el Ejecutivo permanezca investido de facultades extraordinarias más allá del tiempo estrictamente necesario para dictar las medidas conducentes a conjurar la crisis, como de abrir una amplia discusión en el Congreso sobre la necesidad de convertir las normas excepcionales en legislación permanente.

Luego de evaluada la eficacia de las medidas, el Gobierno se propone no sólo declarar restablecido el orden público, una vez culmine el término señalado en el Decreto 1155 de 1992, y prorrogar la vigencia de las disposiciones del decreto 1156 de l992 por 90 días más, sino también presentar al Congreso de la República un proyecto de ley que en lo sustancial solicitaría convertir en legislación permanente por parte de la Rama Legislativa del Poder Público, las medidas adoptadas en el Decreto ya citado.

Así mismo, el Gobierno ofrecerá al Congreso de la República toda la información que éste requiera para el cabal cumplimiento de su función constitucional de control político, ahondará en razones jurídicas ante la Corte Constitucional para demostrar cómo los decretos sometidos a revisión son exequibles y convocará a una comisión integrada por delegados del Senado, Cámara de Representantes, Organos Judiciales, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría, Universidades y Agremiaciones de Abogados para que formulen recomendaciones tendientes a garantizar el tránsito normal entre el antiguo y nuevo sistema procesal penal.

Se agrega finalmente que la ausencia de una ley estatutaria de los estados de excepción no hace imposible declarar alguno de los contemplados en la Carta, ya que “el objeto de la ley estatutaria es el de regular las facultades y las garantias judiciales en relación con los derechos para que haya reglas claras en esta materia, sin que su ausencia implique que el ejecutivo quede maniatado y la democracia indefensa”.

Concluye el informe que las dificultades que se presentaron en la interpretación de la ley penal llevaron a que las reglas de procedimiento que hasta el momento habían demostrado su eficacia para combatir la impunidad y fortalecer la administración de justicia dejaran de ser aplicadas, lo cual significaba el levantamiento de las compuertas que estaban ayudando a controlar algunas de las manifestaciones de la grave perturbación del orden público afectada mediante los decretos de estado de sitio y que recibieron carácter permanente durante diez años debido a que las causas y los efectos de la conmoción interior aún subsisten.

Sostiene el Gobierno Nacional que el problema era esencialmente interpretativo, por lo tanto, solamente el legislador ordinario o extraordinario podía resolverlo con autoridad por vía general. Que a diferencia del Estado de Sitio, el Estado de Conmoción Interior tiene un carácter eminentemente temporal, razón por la cual el Gobierno lo declaró por un término corto y predeterminado hasta el 16 de Julio de 1992. Que las medidas adoptadas en ningún momento restringen o suspenden libertades o derechos fundamentales puesto que se limitan a reafirmar la interpretación de las normas vigentes. Y que el Gobierno respetuosamente confía en que el Congreso de la República después de analizar los motivos y las medidas del estado de conmoción interior, le otorgue carácter permanente a las medidas adoptadas para evitar lo que hubiere podido ser una catástrofe de impunidad.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

Dentro del término establecido en el artículo 2067 de 1.991, el Procurador General de la Nación mediante oficio número 066 de septiembre 7 de 1.992, rindió concepto desfavorable a la exequibilidad del Decreto 1195 de 16 de julio de 1992 por el cual se levanta el Estado de Conmoción Interior y se prorroga la vigencia de del Decreto 1156 de 1992.

Como derivación de la postura asumida por Procuraduría al conceptuar respecto de la inconstitucionalidad de los Decretos Legislativos 1155 y 1156 de 1992, por los cuales en su orden, se declaró el Estado de Conmoción Interior y se dictaron disposiciones en relación con el procedimiento aplicable a los delitos de conocimiento de los Jueces Regionales, se argumentó por ese Despacho, que el Decreto 1195 es igualmente inconstitucional, pues se trata de la prórroga de la vigencia de unas medidas que tienen apoyo en una decisión idénticamente inconstitucional, ya que la situación que se pretende remediar con las medidas de excepción, pudieron conjurarse mediante el uso de atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. La Competencia.

De conformidad con los artículos 214 numeral 6 y 241 numeral 7 de la Constitución Nacional, corresponde a la Corte Constitucional, decidir definitivamente sobre la Constitucionalidad del Decreto Legislativo que levanta el estado de conmoción interior y prorroga la vigencia del Decreto 1156 de 1992, dictado por el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Norma Superior. En otros términos, la Corte Constitucional es competente para decidir en este evento, por tratarse de un Decreto Legislativo.

Es incuestionable que el Decreto que se revisa de levantamiento del estado de conmoción interior ostenta el carácter de Decreto Legislativo, pues se trata de un ordenamiento jurídico dictado por el Presidente de la República dentro del mismo proceso de declaratoria de tal estado y que obedece al mandato de la Carta Política que prevé la declaratoria de restablecimiento del orden público cuando cesen las causas que originaron la conmoción interior (arts. 214-4 y 213 inciso 3°). Tal restablecimiento traerá como consecuencia la extinción de los decretos de conmoción interior, sin perjuicio de que pueda prorrogarse la vigencia de los decretos proferidos al amparo de tal conmoción por 90 días más.

2. Ambito del control.

En punto a la revisión de la constitucionalidad del Decreto 1195 de 1992, advierte la Corte que en su contenido normativo se precisan dos ámbitos claramente diferenciales. El primero de ellos se refiere al levantamiento a partir de las veinticuatro horas del dieciseis de julio del año en curso, del estado de conmoción interior declarado por el Decreto 1155 de 1992, en tanto que el segundo toca con la prórroga de la vigencia del Decreto 1156 de 1992 por el termino de noventa días, contados a partir de las veinticuatro horas del dieciséis de julio del año en curso.

No obstante, esta distinción no proyecta sus efectos en el análisis que se adelantará, ya que en cuanto hace al levantamiento del Estado de Conmoción Interior, como en lo que respecta a la prórroga de la vigencia del Decreto 1156 de 1992, la Corte revisará la constitucionalidad del Decreto 1195 de 1992 tanto por el aspecto formal como material. Esto es, examinará no solo si en la expedición del Decreto 1195 de 1992 se atendieron los precisos requisitos de forma constitucionalmente exigidos, sino también el aspecto material, como es la exequibilidad del Decreto desde el punto de vista de su conexidad fáctica, su verdad, su conveniencia y su oportunidad.

Incluso, y compartiendo lo que se consideró en sentencia No. C-004 de 7 de mayo de 1992, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, debe esta Corte manifestar que por tratarse del examen de un decreto legislativo, el control debe ser integral, lo cual implica que sea forzosamente de mérito y no únicamente de forma. Al respecto se dice que "esta Corporación comparte la opinión del señor Procurador General de la Nación y prohija la posición que desde octubre 15 de 1974 sostuvo el Magistrado Luis Sarmiento Buitrago en salvamento de voto a la sentencia mayoritaria de esa fecha y hace suyos los razonamientos que dicho Magistrado esgrimió entonces para sustentar el control integral de los decretos expedidos en virtud del artículo 122 de la expirada Carta Política, por cuanto ellos son plenamente predicables de la regulación que de dicho estado de excepción hace el artículo 215 de la Carta en vigor".

Si se tiene en cuenta, que cuando la Carta Política en el artículo 241 le confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución y con tal fin la faculta para revisar y decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, no excluye de ese examen los decretos legislativos que se profieran para levantar el estado de excepción; y si se observa, que cuando se le asigna esta función no se distingue entre un control por vicios de procedimiento en su formación y un control por su contenido material, como sí ocurre por ejemplo para cuando se estudian las leyes estatutarias, debe establecerse que los decretos mediante los cuales se levanta un estado de excepción, deben ser objeto de un control total, lo que además, garantiza verdaderamente la primacía de la Constitución como norma de normas.

3. Levantamiento del Estado de Conmoción Interior.

3.1. Procedimiento en su formación.

De conformidad con las normas sobre competencia, corresponde a la Corte Constitucional

adelantar su juicio sobre todos los aspectos de forma que se vinculan con el Decreto 1195 de 1992, por medio del cual se ordena el levantamiento del estado de conmoción interior y se declara restablecido el orden público.

Es así, que dentro de la jurisprudencia de la jurisdicción constitucional colombiana, se estimó que no obstante que dicho tipo de medidas son propias de la competencia exclusiva del gobierno nacional, como responsable político de la conservación del orden público, éstas serán tomadas dentro del marco de la Carta Política que señala entre otros límites, los temporales para la vigencia y prórrogas especiales de la declaratoria de conmoción interior y que admite que aquel estado se extienda hasta por noventa días, prorrogables por dos períodos iguales, el último de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

En este sentido encuentra la Corte que no existe vicio de forma alguno que afecte la constitucionalidad del Decreto 1195 de 1992, pues, además de que él se produjo dentro del término previamente señalado -16 de julio de 1992-1 , fue expedido por el gobierno y firmado por el Presidente de la República y todos los ministros. En efecto:

Fue dictado por el Gobierno en ejercicio de las facultades establecidas en el aparte final del inciso 3o del artículo 213 y en el numeral 4o del artículo 214 de la Constitución Nacional, los cuales señalan que tan pronto hayan cesado las causas que dieron lugar al Estado de Conmoción Interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Perturbación, sin perjuicio de que pueda prorrogar hasta por noventa días más, la vigencia de los decretos legislativos dictados al amparo de la situación de Excepción.

Y además, fue expedido cumpliendo con el requisito esencial de hallarse firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros en la misma forma como lo fue el Decreto que declaró el estado de conmoción interior.

3.2. Contenido material

En lo que atañe a la revisión del contenido material del Decreto de la referencia, concretamente al levantamiento del estado de conmoción interior, el estudio de la Corte debe comprender los motivos que haya tenido el Gobierno para ello, pues no obstante que el Gobierno goza de un margen de discrecionalidad y apreciación para tomar esa decisión, a él le corresponde actuar no solo dentro de criterios de sensatez y prudencia, sino igualmente le incumbe considerar tanto la conexidad e interdependencia entre las causas que originaron la declaratoria del estado de conmoción interior y las que suscita el levantamiento del referido estado, como la concordancia con las exigencias para el restablecimiento del orden publico del país, es decir, la utilidad o conveniencia.

Las circunstancias de tiempo, lugar y modo relacionados con el orden público, a que hace alusión el Gobierno Nacional en los considerandos del Decreto 1195 de 1992 por el cual se levanta el estado de conmoción interior, denotan las aludidas cordura, conexidad y conveniencia. En efecto, a juicio del Gobierno, apreciación que comparte esta Corte, es pertinente levantar el estado de conmoción interior en razón a “que después del plazo prudencial fijado por el Decreto 1155 de 1992 para evaluar la eficacia de las medidas adoptadas, se ha podido comprobar por la información que posee el Gobierno, que éstas han

logrado su propósito, en cuanto que la interpretación auténtica y general allí contenida ha sido aplicada por los órganos judiciales".

De todas formas el levantamiento del estado de conmoción interior confirma el carácter excepcional del estado de excepción y hace que éste se tenga no como un instrumento hábil de defensa del poder institucional por encima de los derechos de las personas, sino como un excepcional mecanismo al servicio de los derechos y garantías de las mismas y no del poder público. Por lo tanto, siempre será de buena acogida la decisión que vuelve las cosas al estado de normalidad, debiendo puntualizarse que para este caso no tendría sentido que el juez -quien frente al gobernante carece de los elementos de juicio para apreciar y resolver sobre los factores institucionales que inciden en el orden público-, desestimara el levantamiento del orden excepcional que decretara el Ejecutivo, máxime cuando, como se dijo, es deber constitucional imperioso suyo proceder a tomar tal medida cuando desaparezcan los motivos que condujeron a la declaratoria de la conmoción interior.

4. Prórroga de la vigencia del Decreto 1156 de 1992.

4.1. Procedimiento en su formación.

Si bien el cariz formal de la decisión gubernamental de "prorrogar la vigencia del Decreto Legislativo 1156 de 1992", ya fue objeto de revista con ocasión del examen de los requisitos formales de la declaratoria de "levantar el estado de conmoción interior",pues, ambas resoluciones hacen parte del Decreto 1195 de 16 de julio de 1992, esta Corporación agrega que en lo que se relaciona con la disposición que ordena prorrogar la vigencia de las medidas adoptadas en los artículos 1o. 2o., 3o. y 4o. del Decreto 1156 de 10 de julio de 1992, debe observarse que el inciso 3o. del artículo 213 de la Constitución Nacional otorga al gobierno la facultad de prorrogar la vigencia de los decretos legislativos que dicte durante el estado de conmoción interior, hasta por noventa (90) días más, contados desde el momento en que "se declare restablecido el orden público".

Adviértase que en esta oportunidad coinciden la orden de terminación de la declaratoria del estado de conmoción interior y la de la prórroga por noventa (90) días de la vigencia del decreto legislativo que dictó durante aquel estado, esto es, el Decreto 1156 de 1992.

4.2. Contenido material.

La Carta de 1991, en atención al razonamiento del Constituyente según el cual en estos asuntos de orden público suelen presentarse eventos relacionados con la certeza y la seguridad jurídica de las relaciones entre los gobernados y con la estabilidad institucional y la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, habilitó al Ejecutivo de manera expresa para que ante situaciones de esta índole pueda ordenar la prórroga de las medidas enderezadas a conjurar las causas de perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Al respecto, estima la Corte Constitucional que el ejercicio de esta facultad de origen constitucional radicada en cabeza del gobierno está condicionada por su adecuación a dichos supuestos generales; en otros términos, es deber del Ejecutivo, en tratándose de la orden de prórroga de la vigencia hasta por noventa días de las medidas adoptadas durante el período de la conmoción interior, ofrecer la condigna y fundada motivación. Se trata en

consecuencia de que esta Corporación en ejercicio de sus competencias como Juez y guardián de la integridad y supremacía de la Constitución, debe examinar si existe o no fundamento expreso y razonable para la orden de prórroga.

Así entonces, en lo que se refiere específicamente a la prórroga de la vigencia de las medidas adoptadas durante el estado de conmoción interior, esta Corporación estima que el Decreto 1195 de 1992 debe ser objeto de examen por el aspecto material o de fondo. En este sentido, se señala que no se trata de un doble juicio sobre el contenido de las disposiciones del Decreto 1156 de 1992, sino de dos distintos aspectos, a saber:

a) Se debe determinar si las medidas que se ordenan mantener vigentes fueron declaradas constitucionales o inconstitucionales por la misma Corte, puesto que si se presentó esta última situación, obvio es que no puede prorrogarse lo que ha sido judicialmente retirado del ordenamiento jurídico.

Al consultar la providencia sobre la constitucionalidad de las normas cuya vigencia ahora se prorroga, se constata que ellas fueron halladas conforme a la Carta Política. A través de sentencia de 15 de octubre de 1992 esta Corporación consideró materialmente exequible las disposiciones que consagraban lo siguiente:

– En relación con los delitos de competencia de los jueces regionales se aplican las normas especiales de procedimiento y sustanciales de conformidad con el artículo 5o. transitorio del decreto 2700 de 1991 y las disposiciones del presente Decreto.

– En cuanto a la libertad provisional en los únicos casos en que ella es viable de acuerdo con el artículo 59 del Decreto 2790 de 1990, modificado por el Decreto 99 de 1991 y adoptado como legislación permanente en virtud del Decreto 2271 del mismo año, sólo podrá hacerse efectiva cuando esté en firme la providencia que la concede.

– En los delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional no procederá la acción de “Habeas Corpus” por causales previstas para obtener la libertad provisional, las cuales deben alegarse dentro del proceso respectivo. Tampoco procederá para efecto de revisar la legalidad de las providencias que hubieren decidido sobre la privación de la libertad.

– Y en cuanto hace referencia a los delitos de que trata el artículo 59 del Decreto 2790 de 1990, debe entenderse que el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal, rige transcurridos los términos de que trata el artículo 2o. transitorio del Código de Procedimiento Penal.

En consecuencia, si la declaratoria de conmoción interior y las medidas señaladas en los párrafos inmediatamente anteriores, fueron consideradas exequibles conforme a la Carta Política de 1991, no hay lugar entonces a un nuevo examen de constitucionalidad; máxime cuando en providencias de fechas 15 de octubre de 1992 de esta Corporación, correspondientes a los procesos de revisión constitucional de los Decretos 1155 y 1156 de 10 de julio de 1992, por los cuales, en su orden se declaró en estado de conmoción interior el territorio nacional hasta las veinticuatro horas del día 16 de julio de 1992 y se dictaron disposiciones en relación con el procedimiento aplicable a los delitos de

conocimiento de los jueces regionales, se hicieron apreciaciones tales como:

Se estimó que a través de una atribución ordinaria de policía, El Presidente de la República no habría podido conjurar la eventual alteración del orden público suscitada por una interpretación errónea de la Ley por parte de los jueces regionales. Y no le hubiera sido posible, pues el poder de policía y la potestad reglamentaria no pueden usarse para disponer interpretaciones de autoridad.

Se consideró que los Decretos legislativos tienen fuerza de ley, están equiparados por la Constitución Política a la ley, sometidos al control de constitucionalidad ante la misma Corporación judicial y con capacidad para sustituir temporalmente a las leyes en los estados de excepción. De suerte que, si el decreto legislativo es una ley y ésta puede determinar la interpretación que a una norma debe darle el juez, no es inconstitucional entonces lo resuelto.

b) Al examinar el argumento aducido por el Gobierno para apoyar la decisión de la prórroga, se colige que él es concluyente. En el informe motivado presentado por la Presidencia de la República al Congreso Nacional acerca de las causas que determinaron la declaración del estado de conmoción interior, manifiesta explícitamente el Gobierno su confianza en que el Legislativo después de analizar los motivos y las medidas del estado de excepción le habría de otorgar carácter permanente a las medidas adoptadas para evitar lo que hubiera podido ser un cataclismo institucional y social. A ello se agrega la consideración del Decreto 1195 de 1992 en el sentido de que no obstante que el Gobierno ha comprobado que las medidas adoptadas por el Decreto 1156 de 1992 han logrado su propósito en cuanto a que la interpretación auténtica y general allí contenida ha sido aplicada por los órganos judiciales, se considera indispensable prorrogar la vigencia de esas medidas, con el objeto de mantener dicha interpretación dentro de los procedimientos relacionados con los delitos de competencia de los jueces regionales y del tribunal nacional.

Efectivamente y como corroborador de la solidez de ese motivo y sobre todo de la necesidad de tener como normatividad permanente las determinaciones del Decreto 1156 de 1992 de 10 de julio de 1992, se observa que el Congreso de la República, expidió la Ley 15 de 5 de octubre de 1992 “por medio de la cual se adopta como legislación permanente los artículos 1o., 2o., 3o. y 4o.” de dicho Decreto y que fue la culminación del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional.

En mérito de las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional, en Sala Plena, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar constitucional el Decreto Legislativo 1195 de 16 de julio de 1992, “Por el cual se levanta el estado de conmoción interior y se prorroga la vigencia del Decreto 1156 de 1992”, expedido por el señor Presidente de la República.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta Constitucional y archívese el expediente.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-579

CONMOCION INTERIOR-Causas inexistentes (Salvamento de voto)

Los suscritos, si inicialmente estimamos que no existían las causas que ameritaran la declaratoria de tal estado, en sana lógica no podemos ahora afirmar que tales causas "han dejado de existir". Como para nosotros dichas causas nunca se presentaron, su desaparecimiento es un imposible. No puede desaparecer lo que nunca existió. Por tanto, la sentencia que afirma que es constitucional la norma que constató la ausencia de tales causas no puede ser compartida.

CONMOCION INTERIOR-Prórroga (Salvamento de voto)

Si en su oportunidad estimamos que era inconstitucional el Decreto 1156 de 1992, que limitaba -léase suprimía- las causales de libertad provisional en los procesos adelantados por la justicia anteriormente denominada de orden público, ahora, para ser nuevamente consecuentes, no nos queda más que reiterar la inconstitucionalidad de la norma que prorroga la vigencia en el tiempo de tal supresión de derechos constitucionales fundamentales.

De los Magistrados:

CIRO ANGARITA BARON y ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Ref.: Radicación R.E.-008

"Por el cual se levanta el Estado de Conmoción Interior".

Santafé de Bogotá,D.C., noviembre seis (6) de mil novecientos noventa y dos (1992).

Los Magistrados Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero hacemos salvamento de voto en el proceso de la referencia, con fundamento en los siguientes argumentos:

En su oportunidad los suscritos salvamos el voto en el marco de los procesos R.E.-006 y R.E-007, que declararon el estado de conmoción interior cuyo levantamiento ahora se estudia y que dictaron medidas de excepción sobre la libertad provisional en los procesos que adelanta la justicia regional, respectivamente.

En aquellos salvamentos expresamos nuestra opinión en el sentido de la no conformidad de las normas revisadas con la Constitución Política de 1991.

Ahora bien, en el proceso de la referencia se levanta el Estado de conmoción interior -artículo

1o.- y se prorrogan por noventa días los efectos de las medidas dictadas a su amparo -artículo 2o.-.

En cuanto a lo primero, los suscritos saludamos desde luego el levantamiento del estado de excepción constitucional y el retorno a la normalidad jurídica del país.

Sin embargo, para ser consecuentes con nuestra posición inicial, no podemos coincidir con la mayoría en la decisión de encontrar conforme con la Constitución el Decreto 1195 de 1992, por lo siguiente:

Dice la mayoría de esta Corporación que ciertamente han desaparecido las causas que generaron la declaratoria de la conmoción, por lo cual el decreto que levanta tal estado es constitucional.

Los suscritos, por el contrario, si inicialmente estimamos que no existían las causas que ameritaran la declaratoria de tal estado, en sana lógica no podemos ahora afirmar que tales causas "han dejado de existir". Como para nosotros dichas causas nunca se presentaron, su desaparecimiento es un imposible. No puede desaparecer lo que nunca existió.

Por tanto, la sentencia que afirma que es constitucional la norma que constató la ausencia de tales causas no puede ser compartida.

Y en cuanto a lo segundo, si en su oportunidad estimamos que era inconstitucional el Decreto 1156 de 1992, que limitaba -léase suprimía- las causales de libertad provisional en los procesos adelantados por la justicia anteriormente denominada de orden público, ahora, para ser nuevamente consecuentes, no nos queda más que reiterar la inconstitucionalidad de la norma que prorroga la vigencia en el tiempo de tal supresión de derechos constitucionales fundamentales.

En mérito de lo expuesto, los suscritos salvamos el voto respecto de la decisión de la mayoría de la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra

CIRO ANGARITA BARON ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

1 El Decreto 1155 de 10 de julio de 1992 por el cual se declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional, a partir de la vigencia de dicho decreto, señaló como su fecha de expiración las 24 horas del 16 de julio de 1992