

Sentencia No. C-214/93**ORDEN PUBLICO-Medidas**

*La **eficacia** de las medidas adoptadas durante los estados de excepción no es criterio de análisis que sirva a los fines de la revisión oficiosa a cargo de esta Corte y que en sí misma ella no garantiza la constitucionalidad de una decisión, debe admitirse que, ante la magnitud de la responsabilidad presidencial sobre restablecimiento del orden público perturbado, el Ejecutivo no puede menos que efectuar una evaluación previa sobre la génesis del desasosiego para diseñar la estrategia destinada a conjurarlo.*

DIALOGOS DE PAZ/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Delegación de funciones

Es del resorte exclusivo del Presidente y de su entera responsabilidad la definición concreta sobre el contenido y alcance de las disposiciones llamadas a operar dentro de los límites materiales, temporales y territoriales derivados de la Constitución Política y del respectivo decreto declaratorio del Estado excepcional. En el caso específico de los denominados diálogos de paz, que tienen como propósito básico la reincorporación de los delincuentes políticos a la vida civil y su sometimiento a la legalidad, ninguna persona pública ni privada goza de competencia para llevarlos a cabo sin orden o autorización expresa del Presidente de la República, interlocutor por excelencia en la búsqueda de acuerdo, en su doble condición de Jefe del Estado y de Gobierno. Este puede, sin violar la Constitución, encomendar a otros funcionarios acciones tendientes al logro de los fines propios de su tarea y, por ello, en materia de diálogos, le es posible autorizar que se lleven a cabo por conducto de sus agentes, impartiendo las pertinentes instrucciones y reservándose -desde luego- la fijación de la política que los orienta y los límites de su gestión, así como la atribución de suscribir los acuerdos definitivos.

ACUERDOS DE PAZ-Firma

Con respecto a la firma de los acuerdos contemplada en el literal b) de la misma norma, debe hacerse una distinción que para la Corte es determinante: al paso que los acuerdos intermedios o instrumentales que se haga menester celebrar a lo largo del proceso de paz con miras a su culminación pueden ser suscritos por los representantes del Gobierno sin que ello signifique vulneración de la Carta Política, el acto de firma de los acuerdos definitivos, mediante el cual se plasman con carácter vinculante los pactos que constituyan resultado final de los diálogos, está reservado de manera exclusiva al Presidente de la República en su calidad de Jefe del Estado.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Suspensión de órdenes de captura/ZONAS DE VERIFICACION

Puesto que el Presidente de la República actúa como legislador en tratándose de normas como las que son materia de revisión, puede entonces rebajar las

penas por este medio exceptivo y por lo tanto, con mayor razón suspender las órdenes de captura dictadas en procesos penales por delitos políticos y conexos, con el fin de permitir la realización de los diálogos con los grupos guerrilleros, la firma de acuerdos previos y la fijación de la ubicación temporal de éstos en zonas determinadas del territorio nacional. En este caso no puede olvidarse que la suspensión de las órdenes de captura están circunscritas a la correspondiente zona determinada del territorio nacional a fin de que se pueda facilitar la verificación de que los grupos guerrilleros efectivamente han cesado en sus operaciones subversivas, con la lista de las personas que se encuentren en esa zona de ubicación en su calidad de guerrilleros, lo que configura una situación de detención de hecho y transitoria, para que una vez culminado el respectivo proceso de paz, aquellas puedan continuar vigentes.

GUERRILLA-Difusión de comunicados/DERECHO A LA INFORMACION-Imparcialidad

La disposición revisada es constitucional, pues de interpretarse como una autorización absoluta para la difusión indiscriminada de comunicados y entrevistas de las organizaciones delincuenciales, no guardaría la necesaria relación de conexidad con las causas del Estado de Excepción y vulneraría el derecho que tiene el público, según el artículo 20 de la Carta, a recibir información imparcial.

DELITO POLITICO-Conexidad

Resulta inaceptable que el Decreto aluda al delito de secuestro en forma exclusiva como si fuera el único que no tiene el carácter de conexo con delitos políticos. La conexidad no depende del tipo delictivo sino de las características del hecho punible en concreto. Para la Corte es claro que el homicidio que se comete fuera de combate y aprovechando la indefensión de la víctima, para traer a colación apenas uno de los muchos casos en los cuales no hay ni puede establecerse conexidad con el delito político, no es susceptible de ser favorecido con amnistía ni indulto dado su carácter atroz, ni podría por tanto ser materia de diálogos o acuerdos con los grupos guerrilleros para su eventual exclusión del ordenamiento jurídico penal ni de las sanciones establecidas en la ley.

DIALOGOS DE PAZ/RESPONSABILIDAD PENAL

El diálogo como tal no puede dar lugar a acción penal en contra de los agentes del Gobierno que participen en las conversaciones con la guerrilla, lo cual es lógico tratándose de contactos autorizados por la ley. Debe quedar muy claro que no están libres de responsabilidad penal, ni podrían estarlo en virtud de esta norma -pues ello implicaría su inconstitucionalidad- aquellas conductas punibles en que se incurra por razón, con ocasión o en concomitancia con las reuniones dentro de las cuales se lleva a cabo el diálogo. Así, por ejemplo, si en una de tales ocasiones, el representante del Gobierno presencia la comisión de un homicidio o conoce del secuestro de personas por un grupo guerrillero, o toma parte en dichos actos, está sujeto a las

prescripciones generales de la ley en torno a la obligación de denunciar y a la responsabilidad penal.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente R.E.-041

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 542 del 23 de marzo de 1993, "Por el cual se dictan disposiciones para facilitar el diálogo con los grupos guerrilleros, su desmovilización y reinserción a la vida social".

Magistrados Ponentes:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los nueve (9) días del mes de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES

Revisa la Corte el Decreto Legislativo número 542 del 23 de marzo de 1993, "Por el cual se dictan disposiciones para facilitar el diálogo con los grupos guerrilleros, su desmovilización y reinserción a la vida civil", remitido oportunamente por la Secretaría General de la Presidencia de la República de conformidad con lo establecido en los artículos 214-6 y 241-7 de la Constitución Política.

Se trata de un decreto expedido por el Presidente con invocación de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Carta y en desarrollo de lo dispuesto por los decretos 1793 de 1992 y 261 de 1993.

Una vez cumplidos los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, se procede a dictar sentencia.

II. TEXTO

El ordenamiento objeto de revisión dice textualmente:

DECRETO 542

DE MARZO 23 DE 1993

Por el cual se dictan disposiciones para facilitar el diálogo con los grupos guerrilleros, su desmovilización y reinserción a la vida civil.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en desarrollo de lo dispuesto por los decretos 1793 de 1992 y 261 de 1993, y

CONSIDERANDO:

Que mediante decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992, el Gobierno Nacional declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional fundado, entre otras, en las siguientes consideraciones:

"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 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 por Decreto 261 de 1993 se prorrogó el estado de conmoción interior por el término de noventa días calendario, contados a partir del 6 de febrero de 1993.

Que en los últimos días grupos guerrilleros han manifestado su voluntad de dialogar con el Gobierno, desmovilizarse y reintegrarse a la vida civil, en virtud de lo cual es indispensable dictar medidas que permitan adelantar diálogos con los mismos y celebrar los acuerdos que sean necesarios para obtener la reincorporación a la vida civil de los integrantes de esos grupos guerrilleros.

Que igualmente y cuando ello sea útil para adelantar el proceso a que se ha hecho referencia y lograr el restablecimiento del orden público, es necesario permitir que se difundan comunicaciones procedentes de los grupos guerrilleros mencionados, así como entrevistas de los miembros de los mismos.

Que la desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros contribuye al restablecimiento del orden público y a consolidar la convivencia ciudadana.

DECRETA :

ARTICULO 1o. Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de lograr la paz podrán:

- a. Realizar actos tendientes a entablar los diálogos a que se refiere este decreto.
- b. Adelantar diálogos con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil:
- c. Firmar acuerdos con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros dirigidos a obtener la desmovilización y reincorporación a la vida civil de sus integrantes. Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar y culminar el proceso de paz:
- d. Acordar con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, la ubicación temporal de éstos en zonas determinadas del territorio nacional, para facilitar la verificación de que han cesado en sus operaciones subversivas.

"Las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en procesos penales por delitos políticos y conexos contra los miembros de los grupos guerrilleros localizados de conformidad con lo establecido en el inciso anterior, quedarán suspendidas en las zonas a que hace referencia el inciso anterior, desde el momento de la ubicación de dichas personas hasta cuando el Gobierno Nacional declare que ha culminado el proceso de paz a que se refiere este Decreto.

Para tales efectos, el Ministerio de Gobierno y la Consejería para la Paz elaborarán la lista de las personas que se encuentren en la respectiva zona de ubicación en su calidad de guerrilleros, previa certificación bajo la gravedad de juramento, expedida por los voceros del respectivo grupo, quienes serán responsables penalmente por la veracidad de tal información. El Ministerio de Gobierno enviará a las autoridades judiciales y de policía correspondientes la lista sí elaborada."

PARAGRAFO. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley 40 de 1993, el delito de secuestro no tiene el carácter de conexo con un delito político.

ARTICULO 20. LA Dirección del proceso de paz corresponde exclusivamente al Presidente de la República como responsable de la preservación de orden público en toda la Nación. Quienes a nombre del Gobierno participen en los diálogos y acuerdos de paz, lo harán de conformidad con las instrucciones que él les imparta.

El Presidente de la República podrá disponer la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en los diálogos a que hace referencia el artículo anterior, cuando a su juicio puedan colaborar en el desarrollo del proceso de paz.

ARTICULO 3o. Las personas que participen en los diálogos y en la celebración de los acuerdos a que se refiere el presente Decreto no incurrirá en responsabilidad penal por razón de su intervención en los mismos.

ARTICULO 4o. El Gobierno Nacional, con el único fin de facilitar el desarrollo de un proceso de paz bajo su dirección, podrá autorizar la difusión total o parcial de comunicados que provengan de organizaciones guerrilleras vinculadas al mismo o de entrevistas de miembros de dichas organizaciones.

ARTICULO 5o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, modifica en lo pertinente el decreto 1812 de 1992, suspende las disposiciones que le sean contrarias y su vigencia se extenderá por el tiempo de la Conmoción Interior, sin perjuicio de que el Gobierno la prorogue de conformidad con lo previsto en el inciso 3o. del artículo 213 de la Constitución.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Santafé de Bogotá D.C., a los 23 marzo de 1993.

SIGUEN FIRMAS...

III. TERMINO DE FIJACION EN LISTA

Según informe secretarial de fecha 15 de abril de 1993 (Fl. 14), el término de fijación en lista transcurrió y venció en silencio.

El Ministro de Gobierno hizo llegar a la Corte, extemporáneamente, un escrito destinado a justificar la constitucionalidad del estatuto en revisión.

IV. INTERVENCION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio No. 192 del 29 de abril de 1993, el Procurador General solicitó a la Corte declarar constitucional el Decreto sometido a su examen, con base en la siguiente argumentación:

- Están cumplidos los requisitos de forma exigidos por la Carta.
- Existe conexidad entre las medidas adoptadas y el Estado de Conmoción Interior. Observa que, según la motivación expuesta por el Gobierno, en los últimos días los grupos guerrilleros han manifestado su voluntad de dialogar. "En tal sentido -dice el concepto- lo que tenemos es, pues, que la circunstancia de la voluntad de negociar, por parte de un grupo guerrillero, ha determinado la adopción de medidas que posibilitan dicha negociación".

- Sostiene el Ministerio Público que existe **proporcionalidad** entre las medidas puestas en vigencia mediante el decreto en cuestión y el objetivo de conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

A ese respecto manifiesta:

"En lo que atañe a la proporcionalidad, es decir, a la exigencia constitucional de que las medidas adoptadas -v.g. medios- sean apenas las "estrictamente necesarias para alcanzar el fin consistente en "conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos" (artículo 213, inciso 2º), creemos que vale la pena distinguir entre la finalidad última de las medidas de conmoción interior, que no puede ser otra que la de buscar la paz (artículos 1º, 22 y 213 de la Constitución), y la finalidad inmediata del Decreto, cual es, al tenor de lo expresado en la parte motiva del Decreto 542, la de favorecer la consecución de una paz negociada.

En cuanto a lo primero, baste recordar que, en orden a alcanzar la paz -v.g. a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos- el Presidente dispone de una enorme discrecionalidad para decidir sobre distintas alternativas comportamentales (sic) que se mueven entre los extremos de las medidas de confrontación y las medidas de negociación. Así las cosas, el hecho de que durante los últimos meses, sobre todo después del fracaso de las negociaciones de Tlaxcala (México), el Gobierno haya apelado de manera masiva y unilateral a medidas de confrontación para tratar de poner término a la lucha armada con las guerrillas no es óbice para que recurra ahora, bajo nuevas circunstancias, a medidas de negociación. En tal sentido, lo único que le está vedado y que constituiría, en el evento de darse, abuso de poder, es dictar, por ejemplo, medidas de confrontación que hagan definitivamente imposible el recurso eventual a una salida negociada.

En cuanto a lo segundo, es decir, a la relación de estricta necesidad y necesidad (sic) -v.g. de insoslayabilidad y de conducencia- que debe existir entre las medidas adoptadas y la finalidad inmediata del Decreto -v.g. favorecer la consecución de una paz negociada-, baste anotar que se trata, en general, de medidas en relación con las cuales la experiencia acumulada durante los últimos años de confrontaciones y negociaciones ha enseñado que son prácticamente ineludibles y en todo caso conducentes, en orden a alcanzar el propósito de una paz negociada.

En tal sentido, desde el punto de vista de la proporcionalidad, sólo nos preocupa el hecho de que, al no poderse predicar del secuestro su conexidad con el delito político (artículo 1º, párrafo único), se pueda presentar, en la práctica, una situación absurda, como es la de que los guerrilleros localizados puedan llegar a ser perseguidos dentro de las zonas de localización, en la medida en que penden sobre ellos órdenes de captura no susceptibles de ser suspendidas (artículo 1º, numeral d), inciso primero). En tal evento, la medida se volvería, por defecto, desproporcionada en

relación con el objetivo de favorecer las negociaciones de paz. Por supuesto que siempre quedaría como alternativa para evitar la ocurrencia eventual de la situación arriba descrita, excluir de la localización a aquellos guerrilleros sobre cuyas cabezas existan órdenes de captura por secuestro -y demás delitos no susceptibles de que de ellos se predique la conexidad-. Pero entonces, los alcances de la localización resultarían muy limitados, y demasiado grande el peligro de que episodios de confrontación ocurridos por fuera de la zona de localización den al traste con las negociaciones.

Nótese que la situación de falta de proporcionalidad -por defecto- que podría llegar a producirse si se le da a la norma del artículo 1° del Decreto 542 un alcance inadecuado en relación con la finalidad manifiesta perseguida por el Decreto legislativo en su conjunto no es suficiente para declarar su inconstitucionalidad. Las medidas adoptadas siguen siendo, en términos generales, adecuadas a los propósitos de alcanzar una paz negociada. Acaso la fórmula más sensata para evitar que las medidas adoptadas no cumplan sus objetivos (sic), debe consistir en la expedición de un decreto complementario, que generalice a todos los delitos la suspensión de las órdenes de captura para los guerrilleros localizados".

- Afirma finalmente el Procurador que el criterio usado por el estatuto bajo examen para definir la responsabilidad sobre conducción del progreso de paz en cabeza del Presidente de la República se ajusta al orden constitucional. Sobre el particular indica:

"Habida cuenta del hecho que el Presidente de la República tiene, al tenor de lo dispuesto por los numerales 3°, 4° y 5° del artículo 189 de nuestra Carta Constitucional, la dirección suprema de las tareas atinentes al manejo del orden público y la seguridad nacional, encontramos conforme a derecho que el Gobierno manifieste, en los términos del artículo 2° del Decreto 542, que sólo a él le corresponde la dirección del proceso de paz, de tal manera que todas las demás personas que intervengan en éste, como representantes del Gobierno o de la sociedad, únicamente podrán hacerlo o bien siguiendo instrucciones suyas, o autorizados por él. Está claro, en tal sentido, que el carácter de funcionario o de servidor público de elección popular no otorga ninguna competencia autónoma para adelantar conversaciones con los insurgentes, a espaldas del Gobierno central.

Por demás, no queda sino afirmar que el conjunto de las medidas adoptadas mediante el Decreto 542 aparecen ajustadas a la Carta de Derechos y al orden institucional -v.g. parte orgánica- plasmado en la Constitución".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Corresponde a esta Corte adoptar la decisión definitiva en torno a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del decreto en referencia, según lo dispuesto en los artículos 214-6 y 241-7 del Estatuto Fundamental.

2. Aspectos formales

El decreto está firmado por el Presidente de la República, once ministros del Despacho y dos viceministros, éstos últimos encargados de las carteras de Agricultura y Minas y Energía. El Ministro de Desarrollo Económico lo suscribió también como encargado del Ministerio de Comercio Exterior.

Toda vez que, por Decreto 261 de 1993 se prorrogó el Estado de Conmoción Interior que había sido declarado mediante el Decreto 1793 de 1992, por noventa (90) días contados a partir del 8 de noviembre del mismo año, el ordenamiento que se revisa fue expedido dentro del lapso del estado de excepción invocado.

Se observa que el artículo 5° suspende las disposiciones contrarias y declara que su vigencia se extenderá por el tiempo de la Conmoción Interior sin perjuicio de que el Gobierno decida prorrogarla de conformidad con lo previsto en el inciso 3° del artículo 213 de la Constitución.

Despréndese de lo anterior que en el mencionado acto no existe motivo alguno de inconstitucionalidad por este aspecto.

3. Estudio de fondo

Relación entre las medidas adoptadas y las causas de la perturbación

Es claro para la Corte que las disposiciones integrantes del Decreto 542 de 1993, en cuanto tocan con facultades atribuidas a representantes del Gobierno para entablar diálogos con grupos guerrilleros a objeto de buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil, guardan relación con el Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 1793 de 1992.

En efecto, uno de los motivos primordiales de esa declaratoria, hallada exequible por la Corte Constitucional, consistió en el significativo agravamiento de la situación de orden público -que, según las considerandos del acto inicial, ya venía perturbada de tiempo atrás- en razón de las acciones terroristas llevadas a cabo por las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada.

Puesto que, como lo indica el Ejecutivo, grupos guerrilleros manifestaron, en los días que antecedieron a la expedición del decreto que nos ocupa, su voluntad de dialogar, desmovilizarse y reintegrarse a la vida civil, el Presidente de la República estimó indispensable dictar medidas tendientes a facilitar el desarrollo de los diálogos y a celebrar los acuerdos necesarios para el fin perseguido.

Es evidente que la desmovilización y reincorporación de los grupos guerrilleros a la vida civil son objetivos que, en caso de lograrse, constituirían factor determinante para el restablecimiento del orden público perturbado, razón por la cual no puede negarse la vinculación que en este caso tienen las disposiciones dictadas por el Gobierno y los motivos de la crisis que se pretende sofocar

haciendo uso de las facultades excepcionales propias del Estado de Conmoción Interior.

Orden público y diálogo

La perturbación del orden público, necesario supuesto constitucional de las excepcionales atribuciones conferidas al Presidente de la República durante el Estado de Conmoción Interior (artículo 213 C.N.), es un fenómeno que no responde por regla general a una sola causa. La mayor parte de las veces los hechos que la configuran obedecen a la conjugación o al encadenamiento de factores de origen diverso que dan lugar a la crisis, bien por superposición o coincidencia, ya por complementación entre ellos, o por agravación de algunos o de todos, en términos tales que desbordan los mecanismos ordinarios de control a disposición del Estado, haciendo menester la apelación de éste a medidas de emergencia que suponen un incremento de poder. Advirtiéndose que la **eficacia** de las medidas adoptadas durante los estados de excepción no es criterio de análisis que sirva a los fines de la revisión oficiosa a cargo de esta Corte y que en sí misma ella no garantiza la constitucionalidad de una decisión, debe admitirse que, ante la magnitud de la responsabilidad presidencial sobre restablecimiento del orden público perturbado, el Ejecutivo no puede menos que efectuar una evaluación previa sobre la génesis del desasosiego para diseñar la estrategia destinada a conjurarlo.

Es obvio que, por tanto, las fórmulas mediante las cuales ha de conducirse la actividad estatal frente a la alteración de la paz pública deben guardar relación con los elementos esenciales de esa etiología y tomar en consideración las características de cada uno, sin perder de vista el conjunto, lo cual exige unidad de criterio y coordinación de las acciones oficiales, mucho más si del Estado unitario se trata, como ya tuvo ocasión de expresarlo esta Corte al revisar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1811 de 1992 (Cfr. Sentencia No. C-032 del 8 de febrero de 1993).

Ahora bien, la Constitución ha determinado con claridad que la responsabilidad fundamental en esta materia se halla en cabeza del Presidente de la República, quien tiene a su cargo -según el mandato del artículo 189, numeral 4- la conservación del orden público en todo el territorio y su restauración en donde hubiese sido desquiciado. En concordancia con ello, los actos y órdenes del Jefe del Estado se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre aquellos que impartan los gobernadores, a la vez que los mandatos de éstos se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los provenientes de los alcaldes, tal como lo preceptúa el artículo 291 de la Carta Política. Unos y otros están sujetos a las instrucciones y directrices presidenciales, de conformidad con lo estatuido por los artículos 303 y 315-2 del ordenamiento superior.

En tal sentido, ninguna persona ni autoridad dentro del Estado se halla autorizada para actuar con independencia del Presidente de la República y menos en contra de sus determinaciones en lo referente a la conducción de la

política de orden público, ni para sustituirlo en parte alguna del territorio por cuanto concierne a las medidas que deban adoptarse para enfrentar los fenómenos que enturbian la pacífica convivencia.

Es del resorte exclusivo del Presidente y de su entera responsabilidad la definición concreta sobre el contenido y alcance de las disposiciones llamadas a operar dentro de los límites materiales, temporales y territoriales derivados de la Constitución Política y del respectivo decreto declaratorio del Estado excepcional.

Dedúcese de lo anterior que, en el caso específico de los denominados diálogos de paz, que tienen como propósito básico la reincorporación de los delincuentes políticos a la vida civil y su sometimiento a la legalidad, ninguna persona pública ni privada goza de competencia para llevarlos a cabo sin orden o autorización expresa del Presidente de la República, interlocutor por excelencia en la búsqueda de acuerdo, en su doble condición de Jefe del Estado y de Gobierno.

La Corte Constitucional reitera, entonces, la doctrina sentada en el aludido fallo:

"...la función de guardar el orden público en el territorio corresponde al Presidente de la República de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 189 de la Constitución.

Ello significa que al respecto el Constituyente ha querido estatuir la **unidad de mando**, es decir, ha radicado en cabeza de quien ejerce simultáneamente la jefatura del Estado y de Gobierno y la suprema autoridad administrativa, la delicada responsabilidad de velar por la preservación de las condiciones mínimas de estabilidad y paz que se requieren para que la sociedad y el Estado puedan desenvolverse sin sobresalto en los demás frentes de actividad.

Es Colombia un Estado unitario y aunque la norma constitucional reconoce autonomía a sus entidades territoriales (artículo 1° C.N.), ésta no llega hasta permitirles que fijen con independencia la política de orden público, la cual es concebida y diseñada para todo el territorio nacional..."

"...en nada se ven disminuidas la unidad del sistema ni la autoridad presidencial en esta materia por la existencia de la descentralización territorial ni por la autonomía de las entidades territoriales, ni tampoco por el hecho de que gobernadores y alcaldes sean elegidos popularmente".

Ahora bien, la función señalada en el artículo 189, numeral 4, de la Constitución Política no necesariamente tiene que ser ejercida en forma personal por el Presidente de la República. Este puede, sin violar la Constitución, encomendar a otros funcionarios acciones tendientes al logro de los fines propios de su tarea y, por ello, en materia de diálogos, le es posible autorizar que se lleven a cabo por conducto de sus agentes, impartiendo las pertinentes instrucciones y reservándose -desde luego- la fijación de la política que los orienta y los límites de su gestión, así como la atribución de suscribir los acuerdos definitivos.

En ese orden de ideas, el Decreto 542 de 1993, sometido a la revisión de esta Corte, se aviene en su sentido fundamental a las prescripciones constitucionales y así habrá de declararse.

Firma de acuerdos

En razón de lo dicho, no es contraria a la preceptiva fundamental la autorización a representantes del Gobierno para que realicen actos tendientes a entablar los diálogos previstos en el decreto (actos preparatorios) y para que en efecto los adelanten con los representantes de los grupos guerrilleros, según lo prevén los literales a) y b) del artículo 1º examinado.

No obstante, con respecto a la firma de los acuerdos contemplada en el literal b) de la misma norma, debe hacerse una distinción que para la Corte es determinante: al paso que los acuerdos intermedios o instrumentales que se haga menester celebrar a lo largo del proceso de paz con miras a su culminación pueden ser suscritos por los representantes del Gobierno sin que ello signifique vulneración de la Carta Política, el acto de firma de los acuerdos definitivos, mediante el cual se plasman con carácter vinculante los pactos que constituyan resultado final de los diálogos, está reservado de manera exclusiva al Presidente de la República en su calidad de Jefe del Estado. Dada la índole del compromiso que se contrae y sus repercusiones para el futuro de la colectividad, el contenido del acuerdo de paz no puede quedar en manos de personas distintas a aquella que tiene a su cargo la conducción del orden público (artículo 189, numeral 4 C.N.). Se trata de decisiones de alta política reservadas, por tanto, al fuero presidencial y que, dada su naturaleza, no son delegables. La figura prevista en el artículo 211 de la Carta no sería aplicable a ellas, en especial si se recuerda que, por mandato de la propia norma, la delegación exime de responsabilidad al delegante, mientras que el ejercicio de las atribuciones de los estados de excepción compromete al Presidente de la República (artículo 214-5 C.N.), precisamente por su gravedad y trascendencia.

Únicamente dentro de los criterios que se dejan expuestos, será declarado exequible el artículo 1º, literal c), del Decreto 542 de 1993 en cuanto permite que los representantes del gobierno firmen acuerdos preparatorios, no definitivos, con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros para obtener la reincorporación de éstos a la vida civil.

La parte final de dicha norma, dice que "...los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del gobierno sean **necesarios** para adelantar y culminar el proceso de paz". En este punto debe advertirse que la facultad del Ejecutivo no es absoluta, es decir, no podría tomarse como ilimitada sino como esencialmente sujeta al ordenamiento jurídico. El Presidente tan sólo puede convenir aquello para lo cual lo facultan la Constitución y las leyes, tal como se desprende de los artículos 6º, 90, 91, 122, 123, 124, 192, 198 y 214-5 de la Carta Política.

Zonas de verificación

Se aviene a la Constitución la facultad que el literal d) del artículo 1º sub-examine otorga a los representantes del gobierno para acordar con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros la ubicación temporal de éstos en zonas determinadas del territorio nacional, no con el objeto de excluírlos de la acción de la justicia, sino a fin de "...facilitar la verificación de que han cesado en sus operaciones subversivas".

Mediante la norma contenida en los incisos 2º y 3º del mismo artículo se suspenden las órdenes de captura que se dicten o que se hayan dictado en procesos penales por delitos políticos y conexos contra los miembros de los grupos guerrilleros localizados en las zonas determinadas previamente, suspensión que rige desde el momento de la ubicación en ellos, de dichas personas y hasta cuando el Gobierno Nacional declare que ha culminado el proceso de paz.

Es bien sabido que el legislador tiene competencia para extinguir el carácter delictivo de una conducta tipificada como tal en las normas preexistentes e inclusive de disminuir la pena en la forma estipulada en la misma ley, sin que ello implique que se esté invadiendo la órbita judicial ni interrumpiendo el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni de los órganos del Estado.

En estas circunstancias, puesto que el Presidente de la República actúa como legislador en tratándose de normas como las que son materia de revisión, puede entonces rebajar las penas por este medio exceptivo y por lo tanto, con mayor razón suspender las órdenes de captura dictadas en procesos penales por delitos políticos y conexos, con el fin de permitir la realización de los diálogos con los grupos guerrilleros, la firma de acuerdos previos y la fijación de la ubicación temporal de éstos en zonas determinadas del territorio nacional.

Además, en este caso no puede olvidarse que la suspensión de las órdenes de captura están circunscritas a la correspondiente zona determinada del territorio nacional a fin de que se pueda facilitar la verificación de que los grupos guerrilleros efectivamente han cesado en sus operaciones subversivas, con la lista de las personas que se encuentren en esa zona de ubicación en su calidad de guerrilleros, lo que configura una situación de detención de hecho y transitoria, para que una vez culminado el respectivo proceso de paz, aquellas puedan continuar vigentes.

Por los motivos anteriores, no resultan violatorios de la Carta los mencionados preceptos, razón por la cual se declararán exequibles en la parte resolutive de esta providencia.

Difusión de comunicados y entrevistas

El artículo 4 del decreto revisado dispone que el Gobierno Nacional, con el fin de facilitar el desarrollo de un proceso de paz bajo su dirección, podrá autorizar la difusión total o parcial de comunicados que provengan de organizaciones

guerrilleras vinculadas al mismo o de entrevistas de miembros de dichas organizaciones.

Esta norma parte del supuesto, reconocido en el Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992 -declaratorio del Estado de Conmoción Interior-, de que los grupos guerrilleros "se han aprovechado de algunos medios de comunicación para entorpecer la acción de las autoridades, hacer apología de la violencia, justificar sus acciones delincuenciales y crear confusión y zozobra entre la población".

Con el fin de atacar dicha causa de perturbación del orden público fue expedido el Decreto 1812 de 1992, declarado exequible por esta Corte (Sentencia C-033 del 8 de febrero de 1993), mediante el cual se prohibió que, por los medios de radiofusión sonora o audiovisual, se transmitirá, en todo o en parte, comunicados o entrevistas provenientes de grupos guerrilleros y demás organizaciones delincuenciales o a ellos atribuidos, y se establecieron otras normas de control.

El precepto que ahora nos ocupa es claramente excepcional respecto de las disposiciones a las que se acaba de aludir, en razón del objeto de los comunicados y entrevistas que el Gobierno puede autorizar. Ellos, según la norma revisada, únicamente pueden estar orientados a facilitar un proceso de paz bajo la dirección del Ejecutivo, es decir, éste debe ejercer un control en cuya virtud verifique el contenido de lo que se pretenda difundir para que se ajuste a la excepción expuesta y de ninguna manera haya aprovechamiento de los medios de comunicación para los propósitos de perturbación del orden público que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior.

La disposición revisada es constitucional si se la considera desde esta perspectiva, pues de interpretarse como una autorización absoluta para la difusión indiscriminada de comunicados y entrevistas de las organizaciones delincuenciales, no guardaría la necesaria relación de conexidad con las causas del Estado de Excepción y vulneraría el derecho que tiene el público, según el artículo 20 de la Carta, a recibir información imparcial.

Observaciones finales

Pese a que serán declaradas exequibles por no contravenir precepto constitucional alguno y por ajustarse, según lo expuesto, a los requerimientos propios del Estado de Conmoción Interior, la Corte estima indispensable formular observaciones en torno a algunas disposiciones integrantes del ordenamiento objeto de su análisis:

a) Dice el párrafo del artículo 1º materia del proceso: "De conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley 40 de 1993, el delito de secuestro no tiene el carácter de conexo con un delito político".

Si bien era natural que la Ley 40 de 1993 no hiciera referencia a otros delitos para calificar si podían considerarse conexos con delitos políticos, habida cuenta

de su objeto, que precisamente la define como "Ley antisequestro", tal no era el caso del decreto legislativo bajo estudio, motivo por el cual resulta inaceptable que éste aluda al delito de secuestro en forma exclusiva como si fuera el único que no tiene el carácter de conexo con delitos políticos.

La conexidad no depende del tipo delictivo sino de las características del hecho punible en concreto. Para la Corte es claro que el homicidio que se comete fuera de combate y aprovechando la indefensión de la víctima, para traer a colación apenas uno de los muchos casos en los cuales no hay ni puede establecerse conexidad con el delito político, no es susceptible de ser favorecido con amnistía ni indulto dado su carácter atroz, ni podría por tanto ser materia de diálogos o acuerdos con los grupos guerrilleros para su eventual exclusión del ordenamiento jurídico penal ni de las sanciones establecidas en la ley.

b) Preceptúa el artículo 3° del Decreto Legislativo 542 de 1993: "Las personas que participan en los diálogos y en la celebración de los acuerdos a que se refiere el presente Decreto no incurrirán en responsabilidad penal por razón de su intervención en los mismos".

Entiende la Corte esta disposición en el sentido de que el diálogo como tal no puede dar lugar a acción penal en contra de los agentes del Gobierno que participen en las conversaciones con la guerrilla, lo cual es lógico tratándose de contactos autorizados por la ley, que para este caso es el decreto cuya constitucionalidad se examina.

No obstante, debe quedar muy claro que no están libres de responsabilidad penal, ni podrían estarlo en virtud de esta norma -pues ello implicaría su inconstitucionalidad- aquellas conductas punibles en que se incurra por razón, con ocasión o en concomitancia con las reuniones dentro de las cuales se lleva a cabo el diálogo. Así, por ejemplo, si en una de tales ocasiones, el representante del Gobierno presencia la comisión de un homicidio o conoce del secuestro de personas por un grupo guerrillero, o toma parte en dichos actos, está sujeto a las prescripciones generales de la ley en torno a la obligación de denunciar y a la responsabilidad penal, según el caso.

VI DECISION

Con fundamento en las expuestas consideraciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites que exige el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia a nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE, en los términos que expresa la parte motiva de esta sentencia, el Decreto Legislativo 542 del 23 de marzo de 1993, "Por el cual se

dictan disposiciones para facilitar el diálogo con los grupos guerrilleros, su desmovilización y reinserción a la vida civil".

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

HERNANDO HERRERA VERGARA
Presidente

JORGE ARANGO MEJIA
CARBONELL
Magistrado

ANTONIO BARRERA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
DIAZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
MORON DIAZ
Magistrado

FABIO
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-214/93

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Suspensión de órdenes de captura/ZONAS DE VERIFICACION/PRINCIPIO DE AUTONOMIA FUNCIONAL DEL JUEZ (Salvamento de voto)

Las órdenes de captura que el Estado profiere a través de los jueces competentes no pueden ser suspendidas en atención al espacio físico ocupado por la persona contra quien se dirige la medida judicial, toda vez que las leyes, además de ser abstractas, generales e impersonales, deben aplicarse por igual en todo el territorio de la República. No puede sujetarse a condiciones futuras e inciertas el cumplimiento de las providencias judiciales, las cuales, fuera de lo dicho, deben contar con la autonomía garantizada a los jueces en el ejercicio de sus funciones. No se puede otorgar amnistía ni indulto mediante un decreto legislativo como el que nos ocupa, ni tampoco privar de efectos las providencias judiciales, ni siquiera tratándose de delitos políticos, pues según dispone el artículo 214-3, durante los Estados de Excepción "no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado".

Ref.: Expediente R.E. -041

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 542 del 23 de marzo de 1993, "Por el cual se dictan disposiciones para facilitar el diálogo con los grupos guerrilleros, su desmovilización y reinserción a la vida social".

Santa Fe de Bogotá, D.C., nueve (9) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

Los suscritos magistrados, por las razones que expondremos, nos hemos separado de la decisión mayoritaria en cuanto a la constitucionalidad de los dos últimos párrafos del literal d) del artículo 1º, que dicen:

"Las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en procesos penales por delitos políticos y conexos contra los miembros de los grupos guerrilleros localizados de conformidad con lo establecido en el inciso anterior, quedarán suspendidas en las zonas a que hace referencia el inciso anterior, desde el momento de la ubicación de dichas personas hasta cuando el Gobierno Nacional declare que ha culminado el proceso de paz a que se refiere este Decreto.

Para tales efectos, el Ministerio de Gobierno y la Consejería para la Paz elaborarán la lista de las personas que se encuentren en la respectiva zona de ubicación en su calidad de guerrilleros, previa certificación bajo la gravedad del juramento, expedida por los voceros del respectivo grupo, quienes serán responsables penalmente por la veracidad de tal información.

El Ministerio de Gobierno enviará a las autoridades judiciales y de policía correspondientes la lista así elaborada."

Aunque uno de nosotros es ponente de la sentencia, dejamos en claro que la parte motiva de la misma, en lo que concierne a las disposiciones transcritas, fue redactada por uno de los magistrados partidarios de la tesis mayoritaria, el doctor Hernando Herrera Vergara, quien fue escogido para tal encargo por la Sala Plena de la Corporación.

Los firmantes votamos favorablemente el texto de la ponencia original, no aceptado en esta materia por la Sala, cuyo texto se transcribe:

"Se aviene a la Constitución la facultad otorgada en el literal d) del artículo 1º sub-examine a los representantes del gobierno para acordar con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros la ubicación temporal de éstos en zonas determinadas del territorio nacional, no con el objeto de excluírlos de la acción de la justicia, sino a fin de "...facilitar la verificación de que han cesado en sus operaciones subversivas".

En cambio, resultan palmariamente inconstitucionales las disposiciones contenidas en los incisos 2º y 3º de ese mismo literal.

(...)

Mediante la norma transcrita ciertas zonas son erigidas en verdaderos "feudos", sustraídos a la vigencia de la ley penal y al cumplimiento de las decisiones judiciales, lo cual atenta de manera grave y directa contra la majestad del poder soberano del Estado en cuanto parte del territorio nacional se excluye de su imperio.

La Constitución Política establece de manera general y perentoria, sin dar lugar a excepciones, que "es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades" (artículos 4º, inciso 2º y 95 C.N.). Entre éstas se hallan incluídas las judiciales, cuya actividad no puede ser neutralizada ni interferida por mandatos provenientes del Ejecutivo, así ello acontezca durante el Estado de Conmoción Interior.

En efecto, según el artículo 113 de la Carta, los diferentes órganos del Estado, sin perjuicio de la colaboración armónica para la realización de sus fines, tienen funciones separadas. En el caso de las confiadas a la Rama Judicial, el artículo 228 dispone que "sus decisiones son independientes", lo cual excluye cualquier forma de injerencia extraña en los efectos de las mismas.

El artículo 214, numeral 3, de la Constitución declara que durante los Estados de Excepción "no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado".

Las órdenes de captura que el Estado profiere a través de los jueces competentes no pueden ser suspendidas en atención al espacio físico ocupado por la persona contra quien se dirige la medida judicial, toda vez que las leyes, además de ser abstractas, generales e impersonales, deben aplicarse por igual en todo el territorio de la República.

Además, no puede sujetarse a condiciones futuras e inciertas el cumplimiento de las providencias judiciales, las cuales, fuera de lo dicho, deben contar con la autonomía garantizada a los jueces en el ejercicio de sus funciones (Art. 228 C.N.).

No puede verse afectada dicha autonomía por un precepto como el que se revisa, que hace posible la inejecución de las órdenes de captura en virtud de un acto del Ejecutivo -Ministerio de Gobierno y Consejería Presidencial para la Paz,- que determina, mediante lista, el nombre de las personas que no serán objeto de la acción de las medidas adoptadas por la justicia penal. Menos aún si la lista mencionada se elabora, como lo prevé la norma, con base en las certificaciones de los propios grupos guerrilleros así ellas se entiendan rendidas "bajo la gravedad del juramento".

Es verdad que, mediante la declaración del Estado de Conmoción Interior, el Gobierno está facultado para suspender las leyes incompatibles con la crisis del orden público, pero tal suspensión es válida únicamente en tanto se ajuste a las prescripciones constitucionales, pues no resulta admisible si los decretos legislativos que la ordenan son en sí mismos contrarios a la Constitución como en este caso.

Téngase presente, por otro lado, que la finalidad de los excepcionales poderes del Presidente de la República durante el Estado de Conmoción Interior consiste en restablecer el orden público conjurando las causas de su alteración, al paso que la norma examinada produce el efecto contrario, introduciendo nuevos factores de perturbación pues crea discriminaciones injustificadas en la aplicación de la ley penal, elemento que -dicho sea de paso- representa flagrante desconocimiento del principio de igualdad plasmado en el artículo 13 de la Carta".

Consideramos que, mediante la norma hallada exequible por la Corte -en nuestro sentir abiertamente inconstitucional- se ha otorgado "patente de corso" a peligrosos delincuentes que, escudados en el trato preferencial que el Estado les brinda, seguirán perpetrando toda clase de fechorías sin que la autoridad pueda hacer nada respecto de ellos, dejando inerte a la población civil de parte del territorio nacional ante los abusos que puedan cometer.

El argumento principal de la mayoría para concluir en la exequibilidad del precepto radica en que, si el legislador puede extinguir el carácter delictivo de una conducta, con mayor razón le es permitido suspender las órdenes de captura dictadas mientras se cumple el proceso de paz.

Tal afirmación, en nuestra opinión, no es de recibo.

En efecto, según el artículo 150, numeral 17, de la Constitución el otorgamiento de amnistías o indultos generales por delitos políticos corresponde de manera exclusiva al Congreso, "por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara". De acuerdo con el artículo 201, numeral 2, de la Carta Política, la concesión de indultos por el Gobierno únicamente procede "con arreglo a la ley".

Para los suscritos magistrados es claro que el Presidente de la República no adquiere semejantes poderes por el hecho de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, es decir, no se puede otorgar amnistía ni indulto mediante un decreto legislativo como el que nos ocupa, ni tampoco privar de efectos las providencias judiciales, ni siquiera tratándose de delitos políticos, pues según dispone el artículo 214-3, durante los Estados de Excepción "no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado".

Nos parece que el aludido artículo, en vez de responder a la razón y al fundamento del Estado de Conmoción Interior, que no consisten en nada distinto de restablecer por medios extraordinarios el imperio de la legalidad y del Derecho, hace propicia la continuación y aún el aumento de los motivos de perturbación.

Se trata de una claudicación indigna del Estado ante las imposiciones y las exigencias de la guerrilla, con grave peligro para la comunidad y con flagrante desconocimiento de las instituciones jurídicas de la República.

Esta norma, más que ninguna otra de las que en estos meses ha tenido ocasión de examinar la Corte, representa una ruptura del orden constitucional, y una concesión innecesaria y peligrosa a las pretensiones de dominio territorial de la subversión.

**JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
MEJIA**

Magistrado

JORGE ARANGO

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado