

Sentencia No. C-556/92

ESTADOS DE EXCEPCION/ABUSO DEL DERECHO-Noción

Los estados de excepción son excepcionales, y sólo se conciben como mecanismo transitorio e inevitable. Recurrir al Estado de Excepción con el propósito de solucionar problemas de crisis menores o de crisis meramente gubernamentales, no significa otra cosa que un abuso del derecho constitucional que pone en tela de juicio el Estado de derecho. La noción de abuso del derecho hace alusión a ciertas situaciones en las cuales las normas jurídicas son aplicadas de tal manera que se desvirtúa el objetivo jurídico que persigue la norma, y esto es justamente lo que sucede cuando la norma del estado de excepción es aplicada estratégicamente para solucionar problemas sociales menores o problemas políticos. El Decreto 1155 de 1992 es exequible por dos motivos: primero, porque se reunieron los presupuestos formales que se requieren para su declaratoria; segundo, porque las facultades de la declaratoria de la conmoción interior eran idóneas para conjurar la crisis.

ESTADOS DE EXCEPCION-Ausencia de reglamentación

El hecho de que aún no se haya expedido la ley estatutaria para regular las facultades del Gobierno durante los estados de excepción, de que trata el artículo 152 literal e) de la Carta, no impide la declaratoria de la conmoción interior, pues ella no es un presupuesto para la declaratoria sino un instrumento para el control de su ejercicio. Ahora, la falta de dicha ley estatutaria no comporta tampoco una ausencia de control de las competencias exceptivas del Ejecutivo.

DERECHOS FUNDAMENTALES

La comunidad internacional ha establecido en este artículo que los derechos fundamentales constituyen el núcleo esencial mínimo del hombre, y ni siquiera en los estados de excepción pueden ser desconocidos, de tal manera que es razonable limitar las libertades y los derechos, pero existe un espacio que el Estado debe respetar porque afecta la dignidad del hombre. En las situaciones de crisis, el Estado es revestido de poderes excepcionales, pero en ningún caso dichos poderes podrían desconocer esa zona mínima e intocable de los derechos humanos.

REF: Expediente RE-006

Revisión Constitucional del Decreto No. 1155 de julio 10 de 1992, "Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior".

Aprobado por Acta No.

Santafé de Bogotá D.C., Octubre quince (15) de mil novecientos noventa y dos (1992).

La Sala Plena de la Corte Constitucional,

**EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION**

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión constitucional del Decreto 1155 de 1992, "Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior."

1. ANTECEDENTES

1.1. De la revisión constitucional

El día 10 de julio de 1992 el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros, decretó el Estado de Conmoción Interior, de que trata el artículo 213 de la Constitución Política -CP-.

Acatando lo preceptuado en el párrafo del artículo 215 CP, el Gobierno Nacional, por intermedio del Secretario General de la Presidencia de la República, remitió a la Corte Constitucional, el mismo día de su expedición, el Decreto 1155 de 1992, para efectos de su revisión constitucional.

1.2. Del texto del Decreto objeto de revisión

El siguiente es el texto íntegro del Decreto 1155 del día 10 de julio de 1992:

"Decreto Número 1155

10 DE JULIO 1992

**Por el cual se declara el Estado de Conmoción
Interior**

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

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

CONSIDERANDO:

Que durante los últimos años la sociedad colombiana ha tenido que enfrentar modalidades criminales que han perturbado en forma grave el orden público, tales como el terrorismo y los magnicidios.

Que para hacer frente a dichos factores de perturbación se dictaron disposiciones excepcionales al amparo de la figura del Estado de Sitio, en virtud de las cuales se tipificaron hechos punibles y se sometió su conocimiento a la jurisdicción de orden público, creada y regulada por normas especiales.

Que la jurisdicción de orden público ha venido conociendo de hechos delictivos que causaron profunda conmoción social y grave perturbación del orden público.

Que la eficaz aplicación del régimen especial de la jurisdicción de orden público fortalece la administración de justicia en su acción contra la impunidad, y contribuye así a asegurar la convivencia ciudadana.

Que habida cuenta de que las causas y los efectos de estos factores de perturbación no han desaparecido y de la importancia de mantener la vigencia de las medidas mencionadas para procurar el restablecimiento del orden público, la Asamblea Nacional Constituyente dispuso que los decretos expedidos en ejercicio de las facultades de estado de sitio hasta la fecha de promulgación de la Constitución, continuarían rigiendo por un plazo de noventa días, durante los cuales el Gobierno Nacional podía convertirlos en legislación permanente siempre y cuando la Comisión Legislativa Especial no los improbara.

Que en desarrollo de lo anterior se adoptaron como legislación permanente diversas disposiciones dictadas para restablecer y mantener el orden público entre ellas las relativas a la jurisdicción de orden público y el régimen que la regula.

Que la continua vigencia de tales medidas fue reiterada por el artículo 5° transitorio del nuevo Código de Procedimiento Penal que expresamente señala que "La jurisdicción de orden público se integrará a la jurisdicción ordinaria desde el momento en que comience a regir este nuevo Código. Los jueces de orden público se llamarán jueces regionales y el Tribunal Superior de Orden Público se llamará Tribunal

Nacional. La competencia de estos despachos no se modifica, continuarán conociendo de los mismos hechos punibles que han venido conociendo hasta ahora de acuerdo con los decretos que no impruebe la Comisión Especial para convertir normas expedidas en ejercicio de facultades de Estado de Sitio en legislación permanente."

Que el señor Fiscal General de la Nación envió al Presidente de la República una carta en la cual dice:

"Teniendo en cuenta lo dispuesto por los artículos 251, numeral 5°, de la Constitución Política y 8° del Decreto 2699 de 1991, me permito informarle que hoy y en los días inmediatamente anteriores, se han presentado numerosas solicitudes de libertad provisional y acciones de "Habeas Corpus" por parte de procesados por delitos cuyo conocimiento corresponde a la antigua jurisdicción de orden público, hoy jueces regionales y Tribunal Nacional, todo ello motivado en interpretaciones de la legislación adoptada como permanente por la Comisión Especial Legislativa y del Código de Procedimiento Penal expedido por la misma Comisión, que en mi concepto no corresponde al recto entendimiento de dicha legislación y Estatuto.

"La situación anterior en mi concepto está causando serias perturbaciones al orden público, razón por la cual he considerado conveniente ponerla en su conocimiento para que dentro de su competencia el Gobierno adopte las medidas que estime pertinentes."

Que al no existir una precisión acerca de la aplicación de la normatividad de orden público frente al ordenamiento ordinario se hace inocua la operancia de la justicia, orientada en los últimos años hacia el sometimiento de la justicia de los autores y cómplices de delitos de narcotráfico, magnicidios, homicidios con fines terroristas, entre otras conductas perturbadoras del orden público, todo lo cual genera situaciones de impunidad que atentan de manera inminente contra la estabilidad de las instituciones y la seguridad del Estado.

Que las circunstancias mencionadas, en tanto hacen inoperantes las medidas de aseguramiento dirigidas a proteger a la sociedad, atentan de manera inminente contra la convivencia ciudadana.

Que por todo lo anterior se hace necesario adoptar medidas extraordinarias tendientes a asegurar la debida aplicación de tales normas especiales y así conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Que la situación planteada no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de la policía.

Que de conformidad con el artículo 213 de la Constitución Política corresponde al Presidente de la República declarar el Estado de Conmoción Interior cuando exista una grave perturbación del orden público que atenten de manera inminente contra la estabilidad, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias de las actividades de policía.

DECRETA

Artículo 1º: declarar el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio Nacional a partir de la vigencia del presente Decreto y hasta las veinticuatro horas del día jueves 16 de julio del presente año.

Artículo 2º: el presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santa Fe de Bogotá, D.C., 10 de julio de
1991"

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

1.3. Del trámite

En Sala Plena de la Corte Constitucional, llevada a efecto el día 16 de julio del año en curso, se decidió realizar ponencia conjunta de este negocio por parte de todos los Magistrados de la Corporación.

En el Auto por medio del cual se avocó el conocimiento de esta revisión se ordenó la práctica de pruebas, las cuales ya han sido cumplidos y obran en el expediente.

Así mismo se permitió la intervención ciudadana, se allegó oportunamente la Vista Fiscal y se realizaron las comunicaciones de rigor, en los términos del Decreto 2067 de 1991.

1.4. Del concepto del Procurador General de la Nación

Dentro del término establecido en el artículo 2067 de 1.991, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor a través del oficio número 066 de septiembre 7 de 1.992.

Inicialmente se refirió el Ministerio Público al eventual impedimento para conceptuar sobre la constitucionalidad del Decreto 1155 de 1.992. Al respecto argumentó lo siguiente:

"En ningún momento el Procurador General se manifestó sobre la viabilidad de tornar auténtica tal interpretación mediante la expedición de un decreto legislativo de conmoción interior, previa utilización del instituto exceptivo del artículo 213 de la Constitución. Por eso, nada ha dicho sobre la constitucionalidad de los decretos 1155 y 1156 de 10 de julio del presente año y siendo ello así, como en efecto lo es, no puede declararsele (sic) incurso en las causales a que se refiere el artículo 25 del decreto 2067 de 1.991, pues no ha conceptuado sobre la constitucionalidad de los decretos 1155 y 1156, ni ha intervenido en su expedición, ni tiene interés personal en la decisión que adopte finalmente la Corte".

Agrega el Procurador al respecto que el Ministerio Público se pronuncia a través de diversas modalidades por disposición de la Constitución y la ley, de suerte que el cumplimiento de una función concreta no lo puede inhabilitar para cumplir las funciones restantes.

Seguidamente el Procurador entra al análisis de fondo sobre la constitucionalidad del Decreto 1155 de 1.992.

En este sentido el Ministerio Público sostiene que el Decreto cumple con los requisitos de forma y que el hecho de que no se haya expedido aún la ley estatutaria de los estados de excepción no es óbice para que el Presidente de la República no pueda declarar el estado de conmoción interior.

En cuanto al estudio del fondo del asunto, la vista fiscal sostiene:

"Para el Procurador General de la Nación, el Decreto Legislativo 1155 de 1.992 es inconstitucional por dos grupos de razones opuestas, las cuales se expondrán separada y subsidiariamente:

a) Porque mediante el mismo se violaron los artículos 113, 116, 228, 214 num 3º y 213 de la Constitución Política, en tanto que el Decreto 1155 se expidió por el Gobierno para regular de manera concreta y no general la forma como los jueces debían interpretar, en casos particulares y específicos, el alcance del parágrafo del artículo 415 del Nuevo Código de Procedimientos (sic) Penal, transgrediendo con ello los principios constitucionales de la separación funcional de los órganos y ramas del poder público, y la independencia de las decisiones de la administración de justicia, y desconociendo que durante los estados de excepción no es posible interrumpir el normal funcionamiento de las

ramas del poder público, ni variar la estructura del Estado. Igualmente, se violó el artículo 83 al suponer que los jueces no obrarían razonablemente en derecho.

Para sustentar este primer argumento la vista fiscal, sostiene lo siguiente:

"Estos dos principios cardinales de organización de la estructura del Estado, no son susceptibles de suspenderse durante los estados de excepción, no sólo por el riesgo que devendría, sino también por la disposición normativa del numeral 3º del artículo 214 de la nueva Carta, que en lo relativo a las reglas generales aplicables en los estados de excepción, y recogiendo una larga tradición jurisprudencial, ha dispuesto que durante éstos, "no se interrumpirá el anormal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado"...

...Esas medidas extraordinarias estaban dirigidas a impedir que las "numerosas solicitudes de libertad provisional y acciones de 'Habeas Corpus' interpuestas por parte de los procesados por delitos cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción de orden público", (Considerando número 8 del Decreto 1155), no fueran resueltas por los jueces de una manera que no correspondiera al "recto entendimiento" de la legislación de orden público y al Nuevo Código de Procedimiento Penal.

Ello quiere decir, entonces, que la supuesta perturbación del orden público que el Gobierno Nacional adujo para declarar al país en estado de conmoción interior, estuvo dirigida, según se deduce también del Informe Gubernamental presentado al Congreso de la República el 15 de julio de 1.992 a que se resolviera de un modo determinado (que después se concretaría en el articulado del Decreto 1156) el "torrente de solicitudes" de libertad presentados en Medellín (592), Cali (192), Cúcuta (88), Bogotá (312) y Barranquilla (80). Igualmente, a impedir que los jueces de la República al resolver dicho "torrente de solicitudes", dejarán virtualmente de "aplicar la normatividad propia de la antigua jurisdicción de orden público", riesgo que se tornó real "cuando comenzaron a expedirse en el país ordenes de libertad basados en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal con desconocimiento total de la vigencia de las normas especiales"; concretamente, después de que fueran liberadas "diez personas". Como el riesgo podría presentarse en las demás solicitudes, el Gobierno no "podía esperar a que fueran liberados centenares de sindicados de los procesos penales...", según se manifiesta en el citado Informe del 15 de julio.

En consecuencia, pues, el Decreto Legislativo 1155 se expidió para que, mediante otro decreto legislativo, la jurisdicción de orden público rechazara la interpretación que el Gobierno, la Fiscalía General de la

Nación y este Organismo consideraban injurídica, y se aplicara por los jueces la que dichos entes consideraban como la correcta".

Y el segundo de los ataques del Procurador General se resume en las siguientes líneas:

"b) Porque, en caso de que la Corte Constitucional no acepte los anteriores predicamentos, mediante el Decreto 1155 de 1.992 se violaron los artículos 213, 189 inc. 1º, 189.4, 189.11 y 115 de la Constitución Política, en razón de que si de lo que se trataba con su expedición era regular de manera general y abstracta la aplicación del parágrafo 415 (sic) del Nuevo Código de Procedimiento Penal, el Presidente de la República podía conjurar la eventual alteración del orden público suscitada con una interpretación errónea de éste, a través de una atribución ordinaria de policía que debió concretarse en la expedición de un decreto reglamentario, mecanismo a través del cual hubiera podido armonizarse la inteligencia del parágrafo del citado artículo, con la de los artículos 2 y 5 y transitorios de dicho Código de Procedimiento Penal".

El Procurador afirma que el Presidente puede reglamentar los códigos procesales a través de un decreto reglamentario, por medio del cual incluso puede interpretarse la ley reglamentada. En este sentido el Ministerio Público afirma que un decreto reglamentario habría podido conjurar la crisis en el sentido de hacer claridad acerca de la inaplicabilidad del parágrafo del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal a los procesados por cuenta de la justicia regional.

Luego de explicar ambas razones, el Procurador solicita en consecuencia a la Corte Constitucional "declarar INEXEQUIBLE el Decreto Legislativo 1155 de 10 de julio de 1.992".

1.5. De las pruebas

1) Presidencia de la República.

En dos escritos dirigidos a la Corte Constitucional de fechas agosto 5 y 13 de 1.992, respectivamente, la Presidencia de la República presentó las razones que justifican la constitucionalidad del Decreto 1155 de 1992.

En relación a las preguntas formuladas por esta Corporación, la Presidencia de la República, respondió, a cada una de ellas lo siguiente:

a) Causas que generaron la declaratoria de conmoción interior:

En los últimos ocho años el país ha vivido un clima de perturbación del orden público político que se ha manifestado en el asesinato de jueces (más de

doscientos en los últimos años), y de otros ciudadanos en estado de indefensión, magnicidios, atentados con carro bomba y otros actos terroristas.

Para hacer frente a dichos actos de perturbación que pusieron en juego la sobrevivencia misma de la democracia, el Gobierno Nacional, en desarrollo de las facultades que le otorgaba el artículo 121 de la Constitución Política de 1886, dictó una serie de medidas que no se limitaron a la represión del delito sino que ante todo estuvieron dirigidas a fortalecer las instituciones que tenían que hacer frente a tal amenaza y particularmente la administración de justicia. Dentro de dichas medidas es del caso destacar, la creación de una jurisdicción de orden público, sujeta a unas reglas particulares destinadas a asegurar la eficiencia de la acción de la justicia frente al crimen organizado y a las modalidades delictivas con mayor capacidad de perturbación del orden público, como son el terrorismo, el narcotráfico y magnicidios.

La Asamblea Constituyente era consciente de que las causas de perturbación continuaban latentes y que por ello era necesario mantener las medidas adoptadas para lograr el restablecimiento del orden público, razón por la cual dispuso que los decretos dictados en ejercicio de las facultades de sitio continuarían rigiendo por un plazo de noventa días, durante el cual el Gobierno podía convertirlos en legislación permanente siempre y cuando la Comisión Legislativa Especial no los improbara.

Esta previsión de la Asamblea Constituyente permitió que se levantara el Estado de Sitio, pues subsistía una legislación que permitía hacer frente a los factores perturbadores, haciendo las veces de dique contenedor de los mismos.

En desarrollo de la facultad mencionada, el Gobierno Nacional adoptó como legislación permanente diversas disposiciones relativas a la jurisdicción de orden público.

No obstante la existencia de los artículos 2º y 5º transitorios del Código de Procedimiento Penal, surgió la interpretación de que en materia de libertad provisional era posible aplicar a los hechos punibles de conocimiento de los jueces y fiscales regionales, las causales previstas por el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal, sin tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 59 del Decreto 099 de 1991, adoptado como legislación permanente por el Decreto 2271 de 1991.

Esta interpretación no se ajustaba al conjunto de las normas que regulaban la materia y por ello no era compartida ni por el Gobierno ni por la Fiscalía General de la Nación ni por la Procuraduría General de la Nación.

La no aplicación de las normas legales especiales relativas a los delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional, desvertebrada el orden jurídico previsto para afrontar los delitos más graves, situación que afectaba gravemente el orden público, al hacer nugatorios los mecanismos dispuestos para conservarlo.

b) La materialización de la perturbación del orden público y sus efectos:

La perturbación del orden público se materializó de la siguiente forma; al sentir de la Presidencia de la República.

De acuerdo con la información enviada por la Fiscalía General de la Nación entre el jueves nueve y el viernes diez de julio del año en curso, se presentaron más de mil solicitudes de libertad provisional respecto de procesados o sindicados por delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional, en las cuales se invocaba el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal y por consiguiente se hacía caso omiso de la vigencia y aplicabilidad del artículo 59 del Decreto 2271 de 1991. Igualmente se presentaron más de cincuenta solicitudes de "Habeas Corpus".

Según el cuadro informativo de la Presidencia, de la República en la ciudad de Medellín se presentaron quinientas noventa y dos (592) solicitudes de libertad provisional con fundamento en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal, de las cuales cinco (5) fueron concedidas y el resto negadas. También se presentaron veintinueve (29) solicitudes de Habeas Corpus, de las cuales cuatro (4) fueron concedidas y una (1) negada.

En la ciudad de Cali se solicitaron ciento noventa y dos (192) libertades provisionales, pero allí ninguna prosperó, al igual que las cuatro (4) solicitudes de Habeas Corpus. En la ciudad de Cúcuta el número de solicitudes fué de ochenta y ocho (88), concedidas cinco (5) y el resto negadas. En Santa Fe de Bogotá se presentaron trescientas doce (312) solicitudes y fueron concedidas cuatro (4). Finalmente, en Barranquilla fueron presentadas ochenta (80) solicitudes pero no fué concedida ninguna.

Manifiesta lo siguiente la Presidencia de la República:

"Vale la pena resaltar que entre las personas que presentaron las solicitudes se encontraban los procesados y sindicados por un gran número de actos terroristas, entre ellos por el atentado contra las instalaciones del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, el cometido en la Corporación Las Villas, los sufridos por Luis Carlos Galán, Carlos Mauro Hoyos, Jorge Enrique Pulido, las masacres de Caloto. También presentaron solicitudes los señores Juan David y Jorge Luis Ochoa. De la misma manera en Cúcuta solicitaron su libertad los procesados por los homicidios de Oscar Jairo Vélez, Angel Vera y Héctor Correa.

De acuerdo con las informaciones que recibió el Gobierno, con anterioridad a la expedición del Decreto 1155 de 1992, por lo menos diez sindicados o procesados por los delitos de competencia de la jurisdicción de orden público habían recobrado su libertad con fundamento en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal."

La liberación de estos sindicados en las circunstancias anotadas -continúa la Presidencia-, constituía la materialización de una grave perturbación del orden público, la cual podría agudizarse si se tiene en cuenta en gran número de solicitudes de libertad presentadas.

El volumen de solicitudes de libertad y el hecho de que las primeras de ellas habían sido decididas favorablemente, comportaba una situación imprevista y de graves repercusiones sobre el mantenimiento del orden público, a saber, la inaplicación del régimen especial destinado a regular los procesos de conocimiento de los jueces regionales y del Tribunal Nacional.

La libertad de los sindicados o procesados por la inaplicación de las normas especialmente previstas para el efecto, afectaba gravemente la administración de justicia, por cuanto permitía a los sindicados o procesados por los delitos más graves rehuir el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas. Todo lo anterior atentaba de manera inminente contra la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana, al causar inseguridad social y jurídica, intranquilidad pública, desestabilizar la labor que venía cumpliendo la administración de justicia y generar desconfianza en la efectividad de la misma.

Ante la ausencia de facultades ordinarias que le permitieran hacer frente a la grave perturbación, era la responsabilidad del Gobierno, en desarrollo del mandato constitucional de mantener el orden público, tomar sin dilaciones medidas extraordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, las cuales por su naturaleza debían referirse a los problemas de interpretación que se habían planteado.

c) Información sobre el aporte de pruebas por parte de organismos oficiales en Colombia y en el exterior:

Sobre este punto fueron anexados sendos documentos titulados "Informes sobre trámite de traslado de pruebas por conducto de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República (Decretos 1303 de 1991) realizado hasta el 1 de julio de 1992" y "Relación de actividades cumplidas en apoyo a la jurisdicción de orden público y el sometimiento a la justicia", en los cuales aparece la forma como se realizó el aporte de pruebas por parte de otros países y del Departamento Administrativo de Seguridad, respectivamente, a los procesos de competencia de la antigua jurisdicción de orden público.

d) Razones que llevaron al Gobierno a presentar a la Comisión Especial Legislativa el proyecto de lo que hoy es el parágrafo del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal:

El nuevo Código de Procedimiento Penal reprodujo la tradicional norma de la libertad provisional, cuando vencido el término de ciento veinte días de privación efectiva de la libertad, no se hubiere calificado el mérito del sumario, aplicable a los casos generales, exceptuando los excluidos por normas especiales.

Actualmente el artículo 59 del Decreto 099 de 1991 regula de manera íntegra y especial las causales de libertad provisional tratándose de los delitos sometidos a la antigua jurisdicción de orden público.

El párrafo del artículo 415 apunta al propósito fundamental de dictar un precepto que surta efectos luego de que pierda vigor la legislación que regula los procesos de conocimiento de los jueces regionales y del Tribunal Nacional.

Uno de los Decretos de Estado de Sitio que recibió carácter permanente fué el 2790 de 1990, modificado por el 099 de 1991 y adoptado como legislación permanente en virtud del Decreto 2271 de 1991.

Lo anterior dió lugar a que el Código de Procedimiento Penal en su artículo 415 y las normas especiales de orden público, particularmente el artículo 59 del Decreto 099 de 1991, regularan de manera diferente y autónoma las causales de libertad provisional; aplicándose el primero a los delitos ordinarios y el segundo a los delitos de que venía conociendo la jurisdicción de orden público, lo que resulta lógico tratándose de conductas vinculadas al terrorismo y al narcotráfico.

Al ser temporal la competencia de los jueces regionales, como lo es la misma legislación que regula los procesos de su competencia, el párrafo del artículo 415 está llamado a operar una vez se extinga la competencia de tales jueces. Así, la posición del Gobierno propendía para que una vez desaparecida la legislación de orden público, el término para que proceda la libertad condicional no fuera único para todos los delitos. En efecto, respecto de los delitos especiales de orden público empezaría a operar el específico lapso previsto por el párrafo del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal.

El párrafo busca servir de enlace entre dos sistemas cuando uno de ellos, el especial, desaparezca para siempre del mundo jurídico, para darle efectos totales al sistema genérico del Código de Procedimiento Penal.

Es evidente que la naturaleza de los delitos de los cuales conocen los jueces regionales y las circunstancias en que se cometen dichos hechos punibles, implican obstáculos enormes para la recaudación de las pruebas correspondientes, lo cual conduce a la necesidad de prever un lapso mayor que el consagrado por el Código para los otros delitos con el fin de adelantar la investigación correspondiente.

Fueron presentados como anexo al escrito, por parte de la Presidencia de la República, los siguientes documentos:

1. Informe presentado por el Señor Fiscal General de la Nación al Señor Doctor César Gaviria Trujillo, Presidente de la República, el diez de julio de 1992, con fundamentos en los artículos 251, numeral 5º, de la Constitución Política y 8º del Decreto 2699 de 1991, sobre las numerosas solicitudes de libertad provisional y acciones de "Habeas Corpus" por parte de procesados por delitos

cuyo conocimiento corresponden a la antigua jurisdicción de orden público hoy jueces regionales y Tribunal Nacional.

2. Circular N° 11 del Señor Fiscal General de la Nación para los directores regionales de fiscalías, de diez de julio de 1992, en desarrollo de los principios de uniformidad de actuación, unidad de gestión y dependencia jerárquica contenidos en el Estatuto Orgánico de la Fiscalía.

3. Informe del Jefe de la División Legal de la Dirección General de Prisiones del 15 de julio de 1992, sobre las personas que recobraron la libertad con fundamento en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal, que se resume en el siguiente cuadro.

4. Informe del Señor Vicefiscal de la Nación sobre el volumen de solicitudes de libertad provisional y de Habeas Corpus presentado en las cinco regionales de fiscalías.

5. Informe del Director de la Cárcel de "Bellavista" del Distrito Judicial de Medellín sobre el nombre y las situaciones jurídicas de los internos que salieron en libertad por aplicación del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal.

6. Informe sobre trámite de traslado de pruebas por conducto de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República (Decreto 1303 de 1991), realizado hasta el 1° de julio de 1992.

7. Informe del Departamento Administrativo de Seguridad sobre la relación de actividades cumplidas en apoyo a la jurisdicción de orden público y el sometimiento a la justicia.

8. Declaración leída por el Señor Presidente de la República. Doctor César Gaviria Trujillo, sobre el Decreto de julio 9 de 1992.

"A juicio del Gobierno Nacional, estas disposiciones no son, de ninguna manera, aplicables a las circunstancias reguladas por la legislación de orden público...

... Mientras sea Presidente de la República, haré lo que esté a mi alcance para evitar que, mediante la manipulación de un inciso descubierto por un abogado malicioso, recobren la libertad sindicados de actos tan atroces como estos.

Ese es mi deber como Jefe del Estado y sé que en ello me acompañan treinta millones de colombianos que mirarían con horror la salida de la cárcel, en pocos días, de quienes son reconocidos por el país como los más peligrosos criminales"¹.

¹ Declaración leída por el Señor Presidente de la República, Cesar Gaviria Trujillo, sobre el Decreto de julio 9 de 1992.

9. Anteproyecto del Código de Procedimiento Penal del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas (CIJUS), de la Universidad de los Andes.

10. Gaceta Legislativa N° 7 del 30 de agosto de 1991 que contiene el Proyecto de Código de Procedimiento Penal.

11. Informe motivado acerca de las causas que determinaron la declaración del estado de conmoción interior en virtud del Decreto 1155 de 10 de julio del año en curso dirigido a los señores Carlos Espinosa Facio Lince, Presidente del H. Senado de la República y Rodrigo Turbay C. Presidente de la H. Cámara de Representantes, firmado por el Señor Presidente de la República y el Señor Ministro de Justicia.

El 13 de agosto de 1992 el Secretario General de la Presidencia de la República presentó a la Secretaría General de la Corte Constitucional el memorial de los señores Ministros de Gobierno y de Justicia en el cual se exponen las razones que justifican la constitucionalidad del Decreto 1155 de 1992, que se resume en los siguientes puntos:

1. La existencia de una gran perturbación del orden público.

De la lectura del artículo 213 de la Constitución Política resulta claro que para determinar cuándo es posible declarar el estado de conmoción interior es necesario establecer en cuándo existe una grave perturbación del orden público.

a) La multiplicidad de factores de perturbación en la superación del concepto de "guerra interna".

La Constitución de 1991 creó un régimen diferente en materia de estados de excepción, sin imitar modelos extranjeros sino partiendo de nuestra realidad, desafortunadamente rica en factores de perturbación del orden público. El objetivo fue dejar atrás los vicios del antiguo estado de sitio sin caer en la ingenuidad de maniatar al Ejecutivo, ni en la ilusión de pensar que la democracia no requería instrumentos para defenderse.

El análisis que hace recaer la perturbación del orden público en la existencia de actos de guerra, es insuficiente frente al régimen de conmoción interior previsto por la Constitución Política de 1991 y a la finalidad que tiene los estados de excepción.

La Constitución Política de 1991 establece un régimen diferente para la guerra exterior y para la conmoción interior en razón a las diferencias fundamentales que existen entre la guerra exterior y la perturbación del orden público interno. La Constitución considera entonces que el estado de conmoción interior no necesariamente corresponde a la guerra "interna" como podía sostenerse en la Constitución de 1886.

2. La Constitución de 1991 respondió a la realidad colombiana. Amplitud en las causas, enunciación de los bienes jurídicos especialmente protegidos y garantías contra el síndrome del estado de sitio:

En primer lugar, el artículo 213 de la Constitución preserva un margen de apreciación de las circunstancias concretas para declarar estado de conmoción, en cabeza del Presidente de la República, como responsable que es del mantenimiento y restablecimiento del orden público. En segundo lugar permite que la democracia pueda defenderse de los diversos factores de perturbación del orden público interno, lo cual sería muy difícil si de manera taxativa y específica se hubieran enumerado las múltiples y variadas hipótesis de hecho en las cuales el Ejecutivo podría declarar el estado de conmoción interior.

Con el propósito de diferenciar el estado de conmoción interior del anterior estado de sitio, la Constitución establece requisitos como los de la temporalidad.

3. El límite entre lo normal y lo grave en la perturbación del orden público.

La vida social implica por su naturaleza conflictos y en algunos casos violación de las normas legales, sin que tales hechos constituyan per se alteraciones del orden público que permitan acudir a los estados de excepción. Es sólo cuando los conflictos superan un determinado límite que el Estado puede acudir a dichos mecanismos excepcionales.

Es evidente que las autoridades públicas y en particular el Presidente no cumpliría sus deberes de conservar el orden público, asegurar la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo y de proteger la vida honra y bienes de los habitantes, si conoce que se va a presentar un grave hecho que afecta la estabilidad institucional o la convivencia ciudadana y no toma las medidas ordinarias o extraordinarias necesarias para neutralizarlo.

4. La no existencia de otros medios eficaces ante la inminente salida de más de mil supuestos delincuentes:

Era imposible adoptar medidas ordinarias dirigidas a asegurar la futura comparecencia de todos y cada uno de los indicados en los procesos respectivos.

De otra parte, no era posible adoptar por la vía de un decreto reglamentario la interpretación que finalmente fué consagrada por el Decreto 1155 de 1992, pues como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia del Consejo de Estado, la interpretación auténtica de la ley corresponde al legislador y por ello no puede el Gobierno arrogarse dicha atribución so pretexto de ejercer la potestad reglamentaria.

De igual manera la interpretación adoptada por el Señor Fiscal General de la Nación no era obligatoria para los jueces de la República, razón por la cual podían apartarse de la misma.

Finalmente, no sobra señalar que habida cuenta de la imperiosa necesidad de resolver rápidamente el problema planteado no era posible acudir al H. Congreso para que decidiera sobre una interpretación auténtica del texto legal.

De esta forma no se disponían de mecanismos ordinarios para hacer frente a la perturbación de orden público, razón por la cual el Gobierno debió declarar el estado de conmoción interior y adoptar las medidas estrictamente necesarias para conjurar la crisis, las cuales obviamente consistían en adoptar una interpretación auténtica del Código del Procedimiento Penal y en expedir las disposiciones complementarias que eran del caso para evitar un abuso de las vías legales.

5. Los eventuales errores de la administración y los estados de excepción.

El Gobierno no cometió errores en la expedición del Código de Procedimiento Penal. En efecto, los artículos 2º y 5º transitorios del Código regularon claramente la situación de la antigua jurisdicción de orden público. Simplemente por interpretaciones equivocadas se puso en tela de juicio la aplicación de las normas pertinentes.

El aforismo según el cual nadie puede alegar en su favor su propia culpa no es aplicable por cuanto el Gobierno está en la obligación de preservar y restablecer el orden público si es del caso declarando un estado de excepción cuando se presenten los supuestos constitucionales. Si los factores que dan lugar a la declaratoria del estado de conmoción obedecen a hechos del propio Estado, tal circunstancia no puede conducir a que no se pueda declarar el estado de conmoción, porque ello implicaría que la autoridad se ve exonerada del cumplimiento de un deber constitucional por su propio hecho.

5. La ausencia de una ley estatutaria:

La norma constitucional no subordina la posibilidad de acudir a un estado de excepción a la existencia de una ley estatutaria. La ley estatutaria simplemente va a regular las facultades del Gobierno, pero mientras ella no exista el Gobierno puede adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, teniendo, en cuenta en materia de derechos fundamentales los límites que imponen los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Con los argumentos anteriormente expuestos los señores Ministros de Gobierno y de Justicia solicitan declarar ajustado a la Carta el Decreto 1155 de 1992.

2) Fiscalía General de la Nación.

En dos escritos presentados los días 5 y 6 de agosto del año en curso, la Fiscalía General de la Nación dió respuesta a los interrogantes planteados por la Corte Constitucional.

En el primero de ellos se ocupó de la competencia del Fiscal General de la Nación para impartir a los Fiscales Delegados instrucciones por medio de las cuales se les fijan criterios funcionales de orden jurisdiccional.

Las razones jurídicas de tal competencia son las siguientes:

a) Antecedentes legislativos del Decreto 2699 de 1.991.

Los antecedentes legislativos del Decreto 2699 de 1.991, por el cual se organizó la Fiscalía General de la Nación, muestran claramente que para el desarrollo de la función básica de la entidad, cual es la investigación de los delitos y acusación de los presuntos infractores, la intención del legislador fue la de darle autonomía administrativa, dotada de mecanismos de control y soportes técnicos y administrativos.

Fue así como se concibió el desarrollo de la función investigativa y acusatoria en cabeza del Fiscal General y los Fiscales Delegados, éstos últimos actuando en Unidades adscritas en los distintos niveles de la organización, al Fiscal General y a las Direcciones de Fiscalía respectivas, bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General.

De otra parte, al Fiscal General se le asignó, entre otras, la función de "Dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función acusatoria...", la cual posteriormente se amplió al aspecto investigativo.

b) Organización de la Fiscalía.

Para el desarrollo de las funciones a cargo de la Fiscalía, el Decreto 2699 de 1991, consagró un sistema de organización basado en el principio de unidad de actuación y dependencia jerárquica.

Este modelo organizativo corresponde a lo que la doctrina denomina centralización, en donde todas las funciones se radican en cabeza de la persona jurídica y sus ejercicio se hace a través de agentes que actúan a nombre de ésta bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos.

La descentralización funcional se da en la Fiscalía General a partir de las Unidades de Fiscalía las cuales actúan a nivel nacional, regional, seccional y local, y a través de los delegados especiales que el Fiscal General designe para casos particulares.

c) Unidad de Actuación y Dependencia Jerárquica de la función de Investigación y Acusación:

La Fiscalía General de Nación fué creada como un organismo autónomo administrativa y financieramente, bajo la dirección del Fiscal General, quien tiene la representación de la Entidad frente a las autoridades del poder público y a los particulares, y como tal es el vocero y responsable por las actuaciones de la Fiscalía ante los demás estamentos del Estado y de la sociedad.

En razón de lo anterior, corresponde al Fiscal General "dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria contra los presuntos infractores de la ley penal directamente o a través de sus delegados".

Por su parte, el ejercicio de la función investigativa y acusatoria, radicada en cabeza del Fiscal General, se realiza en los distintos niveles de la organización a través e sus delegados, quienes actúan con competencia en todo el territorio nacional, bajo su dependencia y representación.

Este principio de dependencia y subordinación se reproduce en cada una de la instancias territoriales en que actúa la Fiscalía. Así, a los Directores de Fiscalías, en sus niveles nacional, regional y seccional, les corresponde "velar porque las actuaciones asociadas con el cumplimiento de las funciones de investigación y acusación se adelanten de conformidad con la Constitución, la ley, los reglamentos establecidos y las políticas del Fiscal General.

d) Control de la función investigativa y acusatoria:

Si la ley otorga al Fiscal General la facultad de dirigir, coordinar y controlar la función investigativa y acusatoria, también establece los medios para hacerla efectiva. Así por ejemplo el Fiscal puede en cualquier momento asumir directamente las investigaciones que ameriten su atención personal, si es del caso desplazando a cualquier Fiscal Delegado; designar Fiscales Especiales cuando la naturaleza del asunto lo requiera; otorgar a entes públicos atribuciones transitorias de Policía Judicial; ordenar la remisión de la actuación ordenada por un Fiscal al despacho de cualquier otro para asegurar la eficiencia de la actuación.

e) Unidad de criterios en el ejercicio de la Función Judicial:

La unidad de actuación que la ley ordena en el ejercicio de la función judicial, esto es, la investigativa y acusatoria, implica que la gestión de la Fiscalía General de la Nación se adelante con unidad de propósitos, unidad de sistemas de investigación, unidad de políticas en materia criminal y, desde luego, unidad de criterios en materia de interpretación y aplicación de la ley.

Si esto no se cumpliera, la actuación de la Fiscalía se haría difusa, incoherente y contradictoria, desconociendo así los postulados legales que ordenan su actuación como un todo, bajo la dirección, dependencia y control del Fiscal General de la Nación y de sus delegados en los distintos niveles de la organización.

En cumplimiento del mandato Constitucional y legal el Fiscal General de la Nación consideró que las consecuencias jurídicas derivadas, en su concepto, de la errónea interpretación de la legislación adoptada como permanente y del Código de Procedimiento Penal, causaría serias perturbaciones de orden público, lo cual justificaba que tal situación fuera puesta en conocimiento del Gobierno Nacional.

Los alcances jurídicos de tal interpretación se evidenciaron en la liberación de personas procesadas por conductas delictivas de competencia de los jueces regionales, situación que podía generalizarse ante el cúmulo de solicitudes de Habeas Corpus y libertad provisional, con las consecuencias de que se generara la impunidad de los delitos investigados y que el Estado viera disminuida la posibilidad de procurar la readaptación social y en general los objetivos y propósitos de la sanción.

Las razones anteriores llevaron al Fiscal General de la Nación a considerar que la situación indicada era generadora de perturbación del orden público.

En el segundo escrito la Fiscalía General da respuesta a los restantes interrogantes contenidos en el auto de solicitud de pruebas de la Corte, en relación con los datos estadísticos suministrados por la Dirección Nacional de Fiscalías:

a) Razones por las que no se han calificado los sumarios en los procesos adelantados por los jueces regionales.

Estas razones pueden ser de dos clases:

1.) De orden cualitativo. La denominada jurisdicción de orden público fué creada para contrarrestar jurídicamente situaciones generalizadas de violencia tendientes a desestabilizar las instituciones democráticas, a crear zozobra en la población y en general aquellos comportamientos relacionados directamente con la situación de orden público. El campo de competencia fué ampliándose al conocimiento de procesos referidos a delitos contra la existencia y seguridad del Estado, rebelión, sedición y conexos; al incremento patrimonial no justificado o enriquecimiento ilícito; a los delitos de narcotráfico y conexos y más recientemente a los procesos de sometimiento a la justicia.

La especial naturaleza de los delitos de competencia de los jueces fiscales regionales hace que la investigación demande requerimientos técnicos o científicos propios, lo que conlleva que el proceso se dilate en el tiempo a fin de lograr el perfeccionamiento de los elementos probatorios.

En el curso de las investigaciones se ha detectado que muchas de las conductas investigadas presuponen la conexidad entre ellas, lo que requiere de especial análisis, para determinar si son hechos aislados o si por el contrario corresponden a la acción de organizaciones criminales.

2.) Relación con autoridades extranjeras. La valoración de la colaboración de las autoridades en la recolección de pruebas puede calificarse de aceptable, entendiendo que no siempre se aportan con la agilidad esperada, lo que es explicable por los trámites burocráticos que normalmente se surten en los organismos a donde se solicita.

Finalmente la Fiscalía General de la Nación responde que prosperaron diez y nueve (19) solicitudes de libertad provisional de las mil trescientas cuarenta y siete (1.347) que se presentaron. Y a las personas que se beneficiaron con la libertad provisional se les impuso caución y diligencia de compromiso.

Se presentó como anexo al informe un cuadro de estadística general por el período comprendido entre el 1° de enero y el 30 de junio del presente año de la gestión realizada por cada una de las seccionales de las Fiscalías Regionales de Orden Público.

3) Tribunal Nacional.

De los informes estadísticos enviados por las diferentes Regionales que funcionan en el país, se tiene que los juzgados de conocimiento a ellos adscritos dictaron un total Setecientos setenta (770) sentencias. Sin embargo, estos datos son incompletos teniendo en cuenta que varias de estas oficinas no cuantificaron las sentencias dictadas desde el mes de junio de 1988, cuando se creó la jurisdicción de orden público, como al parecer sí lo hizo globalmente la Regional de Barranquilla.

A continuación se presenta la relación de las sentencias por Regionales,

a) Regional de Santa Fe de Bogotá.

Sentencias dictadas desde el 1° de noviembre de 1991 hasta el 10 de julio de 1992:

Absolutorias	11
Condenatorias	73
Mixtas	9
Sub total	93
Total	184

b) Regional de Medellín.

Sentencias Absolutorias	38
Condenatorias	46
Sub total	84

Desde el 1° de noviembre de 1991 hasta el 10 de julio de 1992:

Sentencias absolutorias	15
Condenatorias	69

Sub total		84
Total	168	

c) Seccional de Cali:

Sentencias Condenatorias		44
Absolutorias		4
Mixtas		8
Sub total	56	
Total ²		131

d) Regional de Barranquilla:

Sentencias absolutorias	19	
Condenatorias		51
Mixtas		8
Subtotal		<u>78</u>
Total	212	

e) Regional de Cúcuta:

Desde el 1° de noviembre de 1991, hasta el 10 de julio

Sentencias absolutorias	1	
Condenatorias		14
Mixtas		00
Sub total		15
Gran total	85	

En el Tribunal Nacional, por su parte fueron dictadas cuatrocientas setenta y cinco (475) sentencias absolutorias y de estas un total de trescientas dieciocho (318) se debieron a falta de pruebas -sin más datos-.

4) Procuraduría General de la Nación.

La Procuraduría General de la Nación remitió a esta Corporación las actas de visita, informes y conclusiones de las mismas, procesos disciplinarios en trámite y otros documentos que reposan en la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial, Procuraduría Delegada para la Policía Judicial y

² El total corresponde a la suma del subtotal más las dictadas con anterioridad en el período comprendido entre el inicio de esta jurisdicción desde febrero de 1991 hasta el 1° de noviembre de 1991.

Procuradurías Departamentales o Provinciales, según el caso, relacionados con la antigua jurisdicción de orden público y correspondientes a las seccionales de Santa Fe de Bogotá, Cúcuta, Cali, Barranquilla y Medellín.

El 20 de septiembre de 1991, el Procurador Delegado para la Vigilancia Judicial presentó al Procurador General de la Nación un informe sobre el funcionamiento de la jurisdicción de orden público, evaluación realizada mediante visita a los juzgados de instrucción y de conocimiento de orden público por parte de los abogados adscritos a la Delegada, en dicho informe se lee:

a) Principales logros.

De acuerdo con el criterio de los Magistrados del Tribunal de Orden Público, los principales logros de la jurisdicción de orden público se circunscriben a dos:

Uno: haber conocido de manera directa la existencia de una delincuencia altamente tecnificada, con tres características esenciales:

- Estricta y detallada organización, donde prima la "distribución de funciones y la división del trabajo" en todas las tareas criminales,
- alto poder económico, y
- asesoría técnica externa.

Dos: haber conseguido la desarticulación de algunos grupos de autodefensa, concretamente en el Magdalena Medio Antioqueño y Santandereano.

Del estudio del movimiento judicial en Santa Fe de Bogotá concluye la Procuraduría lo siguiente:

"a) Conforme a lo anterior se deduce claramente que cada funcionario de conocimiento profiere menos de un fallo mensual en promedio, lo cual no se compadece con el número total de causas para tal efecto en la sección jurisdiccional que es de 368, puesto que a ese ritmo necesitarían aproximadamente dos años para fallar las causas existentes en el supuesto caso de que en dicho lapso no les fueran asignadas ninguna otra.

Respecto a los señores Jueces de Instrucción no es mejor la situación, ya que en el mismo lapso, los 19 Jueces sólo han producido 93 calificadorios lo que nos arroja un promedio mensual de 0.6. Es más, como se puede observar existen Jueces que no han proferido ningún calificadorio.

b) Respecto al funcionamiento administrativo de la Dirección Seccional de Orden Público y de la Sección Jurisdiccional, también se observaron fallas que redundan en la escasa eficiencia de esta jurisdicción; pues es así como por ejemplo de treinta indagaciones preliminares que se revisaron al azar de las 2.388 que existen en la actualidad, aparecen

muchas de ellas con mora en la designación del Juez que debe conocer, según se estableció en los expedientes radicados bajo los números..., en los cuales se demoraron hasta mes y medio para hacer la designación correspondiente.

c) Así mismo se estableció que a los señores Jueces visitados les han sido asignados un total de 5.159 expedientes entre indagaciones preliminares y procesos, lo cual refleja la magnitud de la tarea que tienen por desarrollar y los pocos resultados obtenidos hasta ahora.

d) Hubo consenso general entre los abogados adscritos a esta Delegada respecto de las quejas de los señores Jueces de Orden Público, quienes manifestaron su inconformidad con el funcionamiento de la Secretaría, habida cuenta de que los despachos no tienen ningún poder sobre ésta, a la cual le endilgan algunas irregularidades, tales como moras en pasar los procesos al Despacho, indebidas notificaciones, carencia de algunos libros de control como por ejemplo no existe radicator de correspondencia recibida.

"Conclusiones.

De acuerdo con los distintos elementos de juicio que hemos tenido: visitas practicadas por el equipo de abogados, observación directa por parte del Delegado, diálogo con los Magistrados, seguimiento del debate en la Comisión Especial o "Congresito" a través de los medios de comunicación... se pueden sacar las siguientes conclusiones:

1. La Jurisdicción de Orden Público, no esta cumpliendo con los objetivos para los cuales fue creada, habida cuenta del bajo rendimiento de providencias calificadoras y sentencias, como se puede ver en el cuadro estadístico de las actuaciones en Santa Fe de Bogotá.

2. Teniendo en cuenta que existen investigaciones delicadas por fallar y que aún persisten organizaciones criminales altamente técnicadas que requieren de un tratamiento especial, consideramos que se debe mantener un equipo investigativo especializado para conocer de dichas investigaciones, pero dependiente de la Fiscalía General de la Nación, garantizando al máximo la seguridad de dichos funcionarios como sería el de continuar manteniéndolos en absoluta reserva, y apoyándolos -como hoy lo están -por las Unidades de Indagación y los cuerpos del DAS, DIJIN, etc.

3. El traslado masivo de los procesos a los jueces instructores y de conocimiento ordinarios, pueden dar origen a la impunidad, por múltiples razones, pero la más común de todas, es que si alguien como juez está instruyendo o fallando un determinado número de negocios y a esos procesos le agregan otros, continúa evacuando aquellos inicialmente radicados en su Despacho y deja después los que le

llegaron de último. Así no más se produciría la prescripción de muchas acciones.

4. Las competencias asignadas a estos funcionarios deben circunscribirse a los delitos cometidos por aquellas organizaciones delictivas o por los hechos de connotación nacional bien sea por las circunstancias o modalidades del delito o en virtud de las especiales calidades de las víctimas, y no como se ha visto que un simple campesino sea sumariado por la jurisdicción de Orden Público porque se le encontró una pistola o un revólver, muchas veces inservibles o una prendas de vestir deterioradas de las fuerzas militares. Creemos que no todos los 21.000 procesos de los cuales hablan, corresponden a las organizaciones criminales con las características anotadas en el acápite de principales logros. Por lo tanto sería aconsejable un análisis pormenorizado expediente para determinar cuáles requieren del equipo élite de investigadores.

5. De permitir que continúe la inoperancia hasta ahora demostrada por la jurisdicción de Orden Público, muy seguramente será un nuevo factor de desconfianza para la ciudadanía en general y de animadversión para los propios procesados frente a la demora para que se les decida en definitiva su situación jurídica".

Ahora bien, hacen parte del informe de la Procuraduría relación de investigaciones disciplinarias en curso que adelanta la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial contra el Tribunal Nacional, Jueces y Fiscales Regionales y Direcciones Seccionales de Orden Público (actuales Dirección Nacional y Seccional de Fiscalías);

Así mismo se relacionan en dicho informe las sanciones impuestas por la Procuraduría Provincial para la Vigilancia Judicial. A manera de ejemplo se cita la Resolución N° 053 del 6 de mayo de 1992 por medio de la cual se solicita del H. Tribunal Superior de Orden Público, imposición de la SANCION DISCIPLINARIA al doctor ... en su condición de Juez de Orden Público.

En dicha Resolución se establece en el punto cuarto:

"CUARTO: Que del estudio y análisis del acervo probatorio recaudado, se deduce lo siguiente:

...5. las moras en que incurrió el doctor ... comprenden un tiempo considerable y a pesar de existir ciertamente excesivo recargo de trabajo en el juzgado en que se desempeña como Juez, y en los lapsos a que se contraen tales retardos, como se demuestra de las estadísticas de labores que se allegaron a este informativo, no se justifican esas demoras, pues han sido ostensibles y prolongadas, a más de que se

observa que en cuanto a los procesados detenidos por más de tres años se les está cercenando los derechos fundamentales como son: "no obtener pronta resolución de sus peticiones", y no se les está aplicando en la actuación judicial revisada, el debido proceso, pues se están presentando dilaciones injustificadas, y por tanto no se está dando cumplimiento a los artículos 23 y 29 de la Constitución Nacional vigente, en cuanto hace referencia a la pronta resolución de las peticiones ante la correspondiente autoridad, en este caso, la autoridad judicial, y a la aplicación del debido proceso sin dilaciones injustificadas.

6. Por otra parte, el señor Juez acusado, como persona y como funcionario, está obligado a cumplir la Constitución y las leyes (artículo 95 de la Constitución Nacional). El doctor ... además, no está dando cumplimiento al artículo 228 de la Constitución Nacional; pues los términos procesales no los ha observado con diligencia, y por tal razón se solicitará sanción para el mismo, toda vez que el artículo 228 de la Constitución Nacional dispone que "los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado".

QUINTO. Que por las anteriores circunstancias y razones, este Despacho considera que los cargos formulados al doctor ..., no se han desvirtuado y las moras en que incurrió no se justifican.

En consecuencia, esta Procuraduría Provincial, solicitará imposición de sanciones disciplinarias para dicho funcionario, toda vez que está demostrado en autos, que dió cabal cumplimiento a los artículos 354 y 458 del Código de Procedimiento Penal, incurriendo por tanto en las faltas contra la eficacia de la Administración de Justicia, señaladas en los literales a), b) y h) del artículo 9º del Decreto 1888 de 1989, lo que constituye falta disciplinaria de conformidad con el artículo 9º bis de este Decreto (adicionado por el artículo 3º del Decreto 1975 de 1989)".

5) Fernando Carrillo Flórez. Exministro de Justicia.

En escrito presentado el 5 de agosto del año en curso, Fernando Carrillo Flórez, Exministro de Justicia, da respuesta a los interrogantes planteados por la Corte Constitucional, de la siguiente forma:

a) En el período comprendido entre la adopción del nuevo Código de Procedimiento Penal y el inicio de su vigencia, el Ministerio de Justicia no podía prever la grave perturbación del orden público que, según el Decreto 1155 de 1992, se presentó en los primeros días de su vigencia.

Es de anotar que la conmoción provocada al momento de entrar en vigencia el Código de Procedimiento Penal obedeció a una errada interpretación de algunas de las disposiciones en él contenidas, particularmente del artículo 415, en armonía con los artículos transitorios 2º y 5º. En efecto, desconociendo la

normatividad existente así como la intención del legislador, se pretendió extender los beneficios de la libertad provisional consagrados en el artículo 415 a los sindicados de delitos cuyo conocimiento venía adelantando la denominada jurisdicción de orden público.

Tal problema de hermenéutica ha sido ya estudiado y definido por la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Penal-, la cual se pronunció sobre la materia mediante providencia del pasado 22 de julio, ratificando las argumentaciones del Gobierno Nacional, en cuanto a la vigencia del régimen especial relativo a la libertad provisional, frente a los sindicados por delitos de narcotráfico y terrorismo.

b) El parágrafo del artículo 415 contiene el texto original que fuera presentado en el anteproyecto del Código que -originalmente- preveía la desaparición de los jueces de orden público y que, en tal virtud, debía disponer de unas normas sobre libertad provisional, en el caso de aquellos que sometidos a una jurisdicción que iba a desaparecer, no podían ser beneficiarios por los términos ordinarios para obtener la libertad provisional. Por ello allí se dispuso duplicar los términos para ese particular evento.

c) En desarrollo de los postulados básicos que informan nuestro sistema administrativo y ejerciendo la facultad con que cuentan los Ministros del Despacho, de conformidad con lo establecido por el Decreto 1050 de 1968 para delegar determinadas funciones a sus colaboradores inmediatos en calidad de Ministro de Justicia, y a través de la Resolución 721 del 1º de abril de 1992, se adoptó la determinación de delegar en el "Profesional Especializado del Despacho del Ministro -Veedor- la función de hacerse parte dentro de los procesos instaurados por inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, en donde el Ministerio de Justicia haya participado en la elaboración o expedición de las normas.

En virtud de tal decisión quedó investido el Veedor del Ministerio de la facultad de otorgar los poderes a que hubiere lugar, a efecto de llevar la representación del Despacho en los citados procesos. El artículo 2º de la Resolución 721 de abril de 1992 así lo establece, señalando como objeto de tales encargos la representación del Despacho del Ministro a fin de justificar "por escrito la constitucionalidad de las normas que sean demandadas ante la H. Corte Constitucional". En cumplimiento de la función al efecto delegada, el Profesional Especializado del Despacho del Ministro -Veedor- Encargado, otorgó poder al doctor LUIS ENRIQUE CUERVO PONTON mediante memorial presentado ante la Secretaría General de la H. Corte Constitucional el día 26 de mayo de 1992, en el cual se estableció con meridiana claridad el alcance del encargo, esto es, representar al Despacho de Ministro para que "justifique por escrito la constitucionalidad de las normas demandadas en el expediente de la referencia".

La clara definición del encargo permite concluir que el representaba con la obligación de justificar el por qué las normas demandadas son constitucionales

y no de precisar la época de la vigencia de las mismas, lo cual únicamente le incumbe a la H. Corte Constitucional.

El apoderado no debía hacer la interpretación de "racionalización en el uso de los recursos y el ejercicio de las funciones públicas, ANTE LA DEROGATORIA DE LAS NORMAS DEMANDADAS", pues es claro que ello constituye un desconocimiento de las instrucciones impartidas por el mandante, el Veedor del Ministerio de Justicia, y una extralimitación en el ejercicio del encargo atendiendo a lo expuesto en el artículo 70 del Código de Procedimiento Civil, según el cual "el apoderado podrá formular todas las pretensiones que estime convenientes para beneficio del poderdante, SIEMPRE QUE SE RELACIONEN CON LAS QUE EN EL PODER SE DETERMINAN".

Fueron presentados como anexos los siguientes documentos:

1. Copia de la Resolución 2603 de 17 de diciembre de 1991, por la cual se delegan unas funciones por parte del Ministro de Justicia.
2. Copia de la Resolución 721 del 1º de abril de 1992, por la cual el Ministro de Justicia delega unas funciones.
3. Copia de la Resolución 1698 del 26 de mayo de 1992, por la cual el Ministro de Justicia hace un encargo en la planta de personal del Ministerio.
4. Copia del acta de posesión del Doctor Carlos Eduardo Ortiz como Veedor encargado del Ministerio.
5. Copia de la certificación expedida por el Jefe de la División de Personal del Ministerio, acerca de los servicios prestados al Ministerio por el Doctor Carlos Eduardo Ortiz.
6. Copia del memorial mediante el cual el Doctor Carlos Eduardo Ortiz Rojas, Profesional Especializado del Despacho del Ministro -Veedor- Encargado, confiere poder especial al Doctor Luis Enrique Cuervo Ponton "para que en representación del Despacho del Ministro, justifique por escrito la constitucionalidad de las normas demandadas en el expediente D-061, inconstitucionalidad del Decreto 2271 de 1991).
7. Copia del informe escrito que presenté al H. Congreso de la República, con ocasión del debate surgido por la declaratoria de conmoción interior por parte del Gobierno Nacional y la expedición del Decreto 1155 de 1992 frente a una interpretación equívoca de los artículos 415 y 2º y 5º transitorios del nuevo Código de Procedimiento Penal.

6) Informe de la Dirección de Policía Judicial e Inteligencia

El Teniente Coronel Venancio Galvis Galvis, subdirector (E) de la DIJIN, presentó a la Corte Constitucional un informe sobre el apoyo prestado por la Dirección de Policía Judicial e Inteligencia, a la jurisdicción de Orden Público, durante el año de 1.991 y el primer semestre del año de 1.992, debidamente clasificado por Regionales de Orden Público.

Según el cuadro informativo diligenciados en 1.991, se desprende fueron diligenciados un total de seis mil ciento trece (6.113).

También la Policía Judicial realizó levantamientos de cadáver, inspecciones judiciales, elaboración de croquis, testimonios, allanamientos, indagaciones, retratos hablados, identificación de muestras, versión libre y espontánea, denuncias, reconocimiento en fila de personas y reconocimiento fotográfico, entre otras diligencias.

A parte de estos datos no anexaron evaluaciones cualitativas.

7) Comisión Especial Legislativa.

A la Secretaría General de la Comisión Especial Legislativa se le hizo solicitud de las actas y de la transcripción escrita de las grabaciones escritas de los debates realizados en la Comisión Especial sobre el artículo 415, su parágrafo; transitorios 2° y 5° del nuevo Código de Procedimiento Penal y el 4° del Decreto 2271 de 1.991.

En respuesta a la solicitud, el Secretario de la Comisión Dr. Mario Ramírez Arbeláez, presentó tres escritos los días 5, 6 y 27 de agosto.

En el primero de ellos, se hace un análisis de la aprobación de los artículos 415, 2° y 5° transitorio del Código de Procedimiento Penal.

a) Artículo 415:

De conformidad con los artículos transitorios 5°, ordinal a); 6°, 7° y 8° de la Constitución Política de Colombia y 3° del Reglamento Interno de la Comisión Especial. El Gobierno Nacional, a través de sus Ministros de Gobierno, Dr. Humberto de la Calle Lombana, y de Justicia, Doctor Fernando Carrillo Flórez, sometió, el 27 de agosto de 1.991, a consideración de la Comisión Especial el "Proyecto del Decreto de Código de Procedimiento penal, que solicita sea estudiado de manera integral", contentivo de 567 artículos, más 15 normas transitorias y la respectiva exposición de motivos.

El artículo 412 en el proyecto de estatuto procesal dice:

"Causales de Libertad Provisional. Además de lo establecido en otras disposiciones, el sindicado tendrá derecho a la libertad provisional garantizada mediante caución juratoria o prendaria en los siguientes casos: 4. Cuando vencido el término de los ciento veinte días de

privación efectiva de la libertad, no se hubiere calificado el mérito de la instrucción. Este término se ampliará en ciento ochenta días, cuando sean tres o más los imputados contra quienes estuviere vigente detención preventiva. Proferida la resolución de acusación, se revocará la libertad provisional, salvo que proceda causal diferente.

No habrá lugar a la libertad provisional, cuando el mérito de la instrucción no se hubiere podido calificar por causas atribuibles al sindicado o su defensor.

Parágrafo: En los delitos de competencia de los jueces regionales la libertad provisional procederá únicamente en los casos previstos por los numerales 2 y 3 de este artículo. En los casos de los numerales 4 y 5 los términos para que proceda la libertad provisional se duplicarán".

Una vez recepcionado el proyecto en mención por la Secretaría de la Corporación y de conformidad con el artículo 11 literal h del reglamento interno, la Presidencia de la Comisión Especial designó como ponentes a los comisionados Antonio José Cancino Moreno, Alvaro Villarraga Sarmiento, Germán Sarmiento Palacio, Juan Manuel Charry Urueña, Manuel Antonio Muñoz Uribe, Guillermo Raúl Asprilla Coronado, quienes de conformidad con el artículo 21 del reglamento interno de la Corporación suscribieron la respectiva ponencia, que a folios 283 a 287 (Capítulo III -Libertad del procesado, Artículo 412-. Causales de libertad provisional en el aparte de comentarios), aluden lo siguiente:

"En el numeral primero, proponemos que se elimine la salvedad, toda vez que es inconsistente con el texto del artículo propuesto, por obvias razones; lo que hace referente a la jurisdicción regional, debe ser abolido; también creemos que debe existir la reapertura, toda vez que es una garantía en la inmediación y en la actividad procesal donde no se puede dejar indeterminadamente a una persona vinculada a un proceso; debemos ser reiterativos, esta clase de providencia no puede ser eliminada del texto de este Código de Procedimiento Penal. Frente al numeral quinto debemos decir que no entendemos porqué existen dos lapsos para que se produzca la libertad provisional, cuando se trata de delitos de homicidio y de los demás delitos, creemos que la obligación del Estado es garantizar la prontitud en la administración de justicia, y por lo tanto el término debe ser único; además lo que atañe a los jueces regionales, debe eliminarse; y reiteramos nuestra propuesta relacionada con los jueces de conciencia, toda vez que no puede presentarse, doctrinaria ni jurisprudencialmente un proceso acusatorio sin esta institución, por lo tanto una de las condiciones en que procederá la libertad provisional es aquella en la que ordena que el juzgamiento se adelante con jueces de conciencia, y la audiencia no se realice en el término legal."

De igual manera en el mismo informe de los ponentes, proponen un artículo con el mismo enunciado y enumeración salvo las siguientes sugerencias:

"-del numeral 1° suprimir la expresión "Salvo lo dispuesto en el artículo 414 de este Código"; -del numeral 3 suprimir el inciso segundo y agregar "reapertura" o sentencia absolutoria; -modificar el numeral 5° cuyo texto quedaría "Cuando hayan transcurrido más de seis meses de privación efectiva de la libertad contados a partir de de la ejecutoria de la resolución de acusación, sin que se hubiere celebrado la correspondiente audiencia pública"; -el numeral 6 quedaría: "Cuando proferido por los jueces de conciencia veredicto absolutorio, no fuere este declarado contraevidente por el juez dentro de los ocho días hábiles siguientes, o cuando el tribunal revoque el auto por el cual se declaró el veredicto contrario a la evidencia de los hechos".

Cuando al veredicto del segundo jurado sea absolutorio, se decretará la libertad con sólo compromiso de presentación personal del procesado para los fines ulteriores del juicio, supresión total del párrafo único".

Sobre dicho párrafo no hubo ningún comentario.

El Doctor Juan Manuel Charry Urueña, a su turno, presentó ponencia desidente (Anexo 4), en la que discrepó de la plural respecto de :

1. Tribunal Nacional y Jueces Regionales; 2. Defensor del Pueblo; 3. Fiscalía General de Nación; 4. Reiteración de normas constitucionales; 5. Derechos personalísimos de la persona; 6. Jurado de Conciencia. Así mismo, acompañó ésta, con un cuadro en el que artículo por artículo señaló lo que a su juicio debía modificarse o nó.

En cuanto a las observaciones hechas por el Comisionado Germán Sarmiento Palacio -ponente-, no hizo mención alguna al artículo en comento.

De conformidad con los literales b, c, y m del artículo 11 del reglamento interno, el día 21 de noviembre de 1991, en sesión plenaria, se efectuó la presentación de la ponencia y se inició el respectivo debate.

En la sesión plenaria programada para el 23 de noviembre de 1991, se determinó nombrar una subcomisión que, conjuntamente con el Gobierno Nacional, analizara tanto el proyecto como el informe ponencia y presentaran un memorando final.

Con fecha noviembre 24 de 1991, el Gobierno Nacional, a través del doctor Fernando Carrillo Flórez, entregó un segundo "texto" que aparece enumerado como el 415.

En las sesiones plenarias efectuadas los días 25 y 27 de noviembre del año inmediatamente anterior, se continuó el debate del proyecto de Código de Procedimiento Penal, pero en éstas no se trató el tema relacionado con el artículo que versa sobre libertad provisional.

El 28 de noviembre de 1991 se verificó la votación al proyecto N° 26 (codificación interna de la Comisión Especial), Código de Procedimiento Penal, en cuya antesala fue impugnado el artículo 415, numeral 3°, inciso 2°, por el doctor Alvaro Villarraga Sarmiento, así como el párrafo del mismo, aclarándose sí, por la Presidencia, que el "415 numeral 3, inciso 2° no será votado en bloque".

Toda vez que por requerimiento del doctor Guillermo Raúl Asprilla Coronado, se procedió a votar en bloque el articulado que tenía que ver con la jurisdicción del Tribunal Nacional y los Jueces Regionales, entre los cuales se encontraba éste y otros artículos, empero sin las expresiones "Tribunal Regional", "Jueces Regionales", "delegados ante los jueces regionales" y "Unidades regionales de Fiscalía", con el siguiente resultado: Por la no improbación 21 votos; por la improbación: 11 votos y abstenciones no se registraron.

Seguidamente, se efectuó la votación de las expresiones "Tribunal Nacional", "Jueces Regionales", "Delegados de la Fiscalía ante los Jueces Regionales" y "Unidades Regionales de Fiscalía", con el resultado siguiente: no improbad: 20 votos; y 1 abstención.

Por lo anterior y como consta en el Acta N° 64, el artículo 415 en su totalidad arrojó un resultado de no improbad.

Con fecha 29 de noviembre del año inmediatamente anterior, el señor Ministro de Justicia, doctor Fernando Carrillo Flórez, remite a la Secretaría General un oficio mediante el cual enuncia cuáles fueron las modificaciones que sugeridas por la Comisión Especial fueron aceptadas por el Gobierno Nacional.

b) artículos transitorios 2° y 5° de C.P.P:

Estos artículos surtieron el mismo trámite enunciado en el literal a) relacionado con el artículo 415 del estatuto procesal, observando las mismas disposiciones, a saber:

1. En el proyecto presentado inicialmente por el Gobierno Nacional, en ninguno de sus apartes se hace alusión al artículo transitorio 2 del C. de P.P, denominado "temporalidad"; empero respecto a la norma transitoria 5° se presentó el siguiente texto:

"Integración a la jurisdicción ordinaria de la jurisdicción de orden público. La jurisdicción ordinaria desde el momento en que comience a regir este nuevo código, los jueces de orden público se llamarán Jueces Regionales y el Tribunal Superior de Orden Público se llamará Tribunal Nacional. La competencia de estos despachos no se modifica, continuarán conociendo de los mismos hechos punibles que han venido conociendo hasta ahora de acuerdo con los decretos que apruebe la Comisión Especial para convertir normas expedidas en ejercicio de facultades de Estado de Sitio en legislación permanente".

En el informe pluralista presentado por los comisionados ponentes, se hace referencia respecto al artículo transitorio 5° de la norma adjetiva, mas no al 2° transitorio de la misma disposición (Decreto 2700 de 1991).

En la ponencia suscrita por el Comisionado Juan Manuel Charry, no se hace mención al artículo transitorio 2°. Pero en tratándose del 5°, en el numeral 1° Tribunal Nacional y Jueces Regionales, disiente de la mayoría.

Cabe anotar que los informes presentados por los respectivos ponentes, se analizaban, previa entrega del texto del proyecto por parte del Gobierno Nacional, y con base en este se efectuaba el estudio pertinente, de conformidad con el artículo 21, y parágrafo del reglamento interno.

En la sesión plenaria del día 21 de noviembre de 1991, plasmada en el Acta N° 58, se presentó e inició el debate del proyecto que nos ocupa; en el desarrollo de éste, lo atinente con la jurisdicción de orden público, se expresó así a través del doctor Antonio José Cancino Moreno:

"... parece necesario hacer la presentación del informe de la Comisión respecto al proyecto, ya que hay que tener en cuenta que existen puntos filosóficos encontrados, como por ejemplo la inclusión en el proyecto de la jurisdicción de Orden Público y porque la subcomisión consideró que no debía quedar incluida".

En la sesión plenaria del día 23 de noviembre de 1991, el señor Ministro de Justicia reiteró que "el Gobierno se halla adelantando un análisis de los puntos presentados en la ponencia y buscando una metodología útil en la práctica..." a su turno el Comisionado Antonio Cancino, afirmó que "cerca de la mitad de las normas no tiene problema, la controversia se centrará en temas como los jueces secretos".

El 28 de noviembre del año próximo pasado, se llevó a cabo la votación pertinente al nuevo estatuto procesal.

Se tuvo como base el documento final y/o tercero presentado por el Gobierno Nacional en el que no se hace mención en ninguna de sus disposiciones a la norma reglada en el Decreto 2700 de 1991, artículo transitorio 2° "temporalidad"; pero sí al artículo transitorio 5°.

En el transcurso de la sesión, el señor Ministro de Justicia, doctor Fernando Carrillo Flórez, manifiesta que "hay un texto donde se resaltan los cambios que se han introducido a este texto".

El doctor Guillermo Raúl Asprilla, en uso de la palabra y en tratándose de la hoy norma transitoria 2 del decreto 2400 de 1991, alude:

"... lo más importante es el principio de que la jurisdicción especial es temporal, y perderá vigencia en un término de 10 años, lo mismo que lo

relativo a que en 5 años el Presidente de la República deberá presentar un informe al Congreso sobre los resultados del ejercicio de los jueces regionales y el Tribunal Nacional".

"... también es importante que el país sepa que la justicia de orden público y la justicia secreta no fueron objeto de acuerdo..."

Seguidamente por parte de la Secretaría se da lectura de los artículos impugnados entre los cuales figura el transitorio 5° por parte del doctor Alvaro Villarraga Sarmiento.

La Presidencia aclara que no serán incluidos para votación en bloque, entre otros, los artículos "... transitorios 2°, 3°, 5°, 6°".

En un escrito complementario de la información requerida de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Comisión Especial Legislativa envió a esta Corporación los siguientes documentos:

1. Fotocopia de la transcripción de las cintas magnetofónicas de las sesiones plenarias de los días 24 y 25 de septiembre de 1991, en el debate surtido para el proyecto de convertir en norma permanente, las dictadas por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades de Estado de Sitio y relativas al Estatuto para la Defensa de la Justicia, correspondientes a las intervenciones de los doctores Antonio José Cancino Moreno; Fernando Carrillo Flórez; Manuel Antonio Muñoz; Guillermo Raúl Asprilla Coronado; Martha Montoya y Carlos Eduardo Mejía -Director Nacional de Instrucción Criminal, entre otros.
2. Fotocopia de las páginas 32 y 33 del Código de Procedimiento Penal comentado, editado por el Ministerio de Justicia, y en las cuales el doctor Luis Enrique Cuervo Pontón, Asesor del Exministro de Justicia, hace alusión en su numeral 6° a un Unico Procedimiento.

De las sesiones plenarias de los días 24 y 25 de septiembre de 1991 se destaca de la intervención del señor Exministro de Justicia, doctor Fernando Carrillo Flórez, lo siguiente:

"En lo relativo a la transitoriedad de toda esta legislación, cuando expresé la posibilidad de acumular toda esta normatividad, me estaba colocando dentro del supuesto de una discusión dentro del contexto del nuevo Código de Procedimiento Penal que se diera, y una decisión que se tomara antes del 4 de octubre de 1991 era absolutamente improbable desde el punto de vista práctico, porque la verdadera discusión de una política de carácter criminológico, integral, que responda a esa congruencia que tan legítimamente reclama el doctor Cancino, pues tiene que darse en el marco del nuevo Código de Procedimiento Penal. Quiero insistir en la imposibilidad de expedir estatutos que tengan toda esa congruencia a la luz de los nuevos principios constitucionales adecuadamente interpretados, a luz de principios criminológicos que

obedezcan a esos principios en el marco de una competencia tan recortada como es la que tiene esa Comisión al amparo de los decretos del artículo 121 de la Constitución que tienen la posibilidad de convertirse en legislación permanente..."

Y continúa el señor Exministro de Justicia:

..."incluso si se examina también el proyecto del nuevo Código de Procedimiento Penal, porque ese fue nuestro gran desafío, fue crear una legislación de transición que nos permitiera llegar al objetivo último en el cual sí se deben definir integralmente las políticas por la competencia amplia que tiene la Comisión, y es precisamente en el contexto del nuevo Código de Procedimiento Penal, allí si queda necesariamente cercenada esa posibilidad de administrativización a la cual usted se refiere.

Quiero terminar resaltando la importancia del último instrumento [Código de Procedimiento Penal], insistiría en que el instrumento integrador, el que permite una visión absoluta de la realidad de ese tipo de justicia, en términos prácticos, académicos, intelectuales, pragmáticos, es precisamente el Código de Procedimiento Penal, hemos tratado de definir unas reglas de juego, unos parámetros que nos permitan llegar a esa gran discusión de fondo desde el punto de vista criminológico que tiene que darse en el marco del nuevo Código de Procedimiento Penal".

En la sesión plenaria del 25 de septiembre de 1991, el doctor Carlos Eduardo Mejía Escobar, Exdirector Nacional de Instrucción Criminal, manifestó:

"Partimos de la base de que el estatuto se presenta como un estatuto de tránsito hacia una legislación que definitivamente se tiene que terminar de depurar en el Código de Procedimiento Penal..."

Y continúa el doctor Mejía Escobar:

"Pero vuelvo e insisto que esta etapa de juzgamiento, es una etapa de tránsito hacia un nuevo Código de Procedimiento Penal, con una Fiscalía y con unos controles sobre la actividad de los procesos porque los mecanismos de control que existen son los que impiden la manipulación de la prueba por parte de la autoridad policiva".

En el anexo presentado por la Secretaría General de la Comisión Especial Legislativa, relativo al Código de Procedimiento Penal comentado por el doctor Luis Enrique Cuervo Pontón, editado por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, en la página 32 se encuentra el siguiente comentario:

"6. Un único procedimiento.

Se venía aplicando en el país la costumbre de consagrar procedimientos especiales para el juzgamiento de ciertos delitos. Esto generaba inseguridad jurídica e inequidad. El Código integra el concepto de jurisdicción ordinaria, incorporando a ésta los jueces de orden público con las denominaciones de jueces regionales y Tribunal Nacional, e impone un procedimiento único para la investigación y el juzgamiento de todos los delitos. De esta forma se recoge un principio ventilado en la Asamblea Nacional Constituyente que permite que exista claridad sobre estas materias y sea más efectivo el principio de legalidad."

Y en los comentarios al numeral 4º del artículo 415, establece:

"La ineficiencia de la administración de justicia no puede afectar la libertad de un sindicado. Por eso si transcurren los plazos de 120 o 180 días y no se ha calificado la investigación hay lugar a la libertad provisional. Conviene precisar que si la demora de la administración de justicia puede originarse en las dilaciones propiciadas por el sindicado o su defensor no habrá lugar a la aplicación de esta causal. Los términos se computan a partir de la privación efectiva de la libertad. La misma filosofía se aplica cuando se ha proferido resolución de acusación y no se hubiera celebrado audiencia dentro de seis meses.

Cuando se trate de delito de conocimiento de los jueces regionales proceden las causales 2, 3, 4 y 5 pero estas dos últimas exigen términos doblados".

8) Jaime Bernal Cuéllar.

En escrito presentado el 5 de agosto de 1992, el doctor Jaime Bernal Cuéllar en calidad de coautor del anteproyecto del Código de Procedimiento Penal, da respuesta a los interrogantes formulados por la Corte Constitucional, de la siguiente forma:

a. La Universidad de los Andes solicitó los servicios de varios profesores para configurar un grupo de estudio dirigido por el doctor Jaime Bernal Cuéllar a fin de elaborar un documento que pudiera servir de base al nuevo Código de Procedimiento Penal, que debía orientarse de acuerdo a la filosofía de la Constitución Política de Colombia, que estaba en trámite en la Asamblea Nacional Constituyente.

b. Era indispensable revisar la legislación paralela al Código de Procedimiento Penal ordinario y por tal motivo se sometió a severos análisis críticos los decretos 2790 de 1990 y 099 de 1991, que contenían la denominada Legislación Especial de Orden Público.

El grupo de estudio llegó a la conclusión de que era indispensable incorporar con profundos cambios sustanciales al Código de Procedimiento Penal las normas que imprimían trámite especial a algunos delitos como el terrorismo,

secuestro, etc., y cuya competencia estaba radicada en jueces especiales de orden público.

c. Se consideró que la legislación especial debía ser derogada en varios puntos por los siguientes fundamentos:

1. La jurisdicción de orden público no podía continuar con plena autonomía porque los trabajos adelantados en la Asamblea Nacional Constituyente indicaban que sólo subsistirían algunas legislaciones especiales, dentro de las cuales no se encontraba la normatividad a que se ha hecho referencia.

2. Las normas que conformaban la denominada jurisdicción de orden público, fueron expedidas con base en el estado de excepción, denominado estado de sitio, de acuerdo al derogado artículo 121 de la Constitución Nacional.

Dichas normas en consecuencia pudieron haberse ajustado a los preceptos que integraban la entonces Constitución Nacional, pero al existir cambios fundamentales en la Carta Política, en el entender del grupo de estudio, se presentaban serios antagonismos con los nuevos preceptos de carácter constitucional.

3. Fue indispensable tener en cuenta los Tratados Internacionales, en especial la Ley 74 de 1968, Parte III artículo 9º, y la Ley 16 de 1972; encontrando que varios de sus preceptos se oponían a la prohibición de excarcelar u otorgar libertad provisional a la persona sometida a detención, por razón de posible comisión de hechos punibles, previstos en el Decreto 2790 de 1990.

La razón para tener en cuenta los Tratados Internacionales, no fué simplemente por su naturaleza, sino por la prevalencia que le otorgaba la Constitución Nacional (Artículo 93) sobre la legislación interna del país.

4. El grupo de estudio consideró necesario regular de manera especial la libertad provisional, por la omisión o tardanza en adoptar decisiones judiciales, como la resolución de acusación o la sentencia en un término racional fijado en algunos casos en 120 días, en otros en 180 durante la etapa de instrucción, y de 6 meses y un año, lapso contado entre la ejecutoria de la resolución de acusación y la sentencia (artículo 415 numerales 4º y 5º Código de Procedimiento Penal).

5. A pesar de entender que el tratamiento debía ser uniforme para todos los delitos, porque se estaba frente a un retardo injustificado o supuesta ineficacia de la justicia, se consideró sin embargo que al desaparecer la jurisdicción de orden público, debía darse un tratamiento especial en tratándose de libertad provisional para los casos que se tramitaban bajo la competencia de esa jurisdicción, debido a que se pasaba de una prohibición casi absoluta de libertad provisional, excepto cuando se hubiera cumplido la pena en detención preventiva o el procesado fuera mayor de 70 años, a un concepto mucho más amplio de la libertad provisional, partiendo del supuesto de que la detención debe ser excepcional.

6. El trabajo realizado por el citado grupo de estudio, fue presentado por la Universidad de los Andes al Ministerio de Justicia, donde se incluía como ya se dijo el Parágrafo citado, con el pleno convencimiento de que la jurisdicción de orden público, o más exactamente su normatividad especial no sería aprobada por la Comisión Legislativa, como ordenamiento de carácter permanente o al menos por el lapso de diez (10) años, como lo expresa el artículo 2° de las normas transitorias del Código de Procedimiento Penal.

7. El Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, presentó a la Comisión legislativa el trabajo realizado por la Universidad de los Andes, y mantuvo la regla establecida en el hoy parágrafo del artículo 415, quizás con el propósito de unificar la legislación y muy seguramente en el entendimiento de que desaparecía la jurisdicción de orden público.

8. La legislación especial fue incorporada al Código por mandato del artículo 5° de las normas transitorias, lo que implica que el artículo 573 del Código de Procedimiento Penal no derogó esa normatividad por hacer parte del mismo estatuto procesal, con poder derogatorio del anterior Código de Procedimiento Penal, normas complementarias y las que fueran contrarias al nuevo estatuto procesal.

A partir de la entrada en vigencia del nuevo Código, subsiste un legislación paralela que regula la misma materia en cuanto a libertad provisional.

La inclusión del parágrafo del hoy artículo 415, la hizo la Universidad de los Andes, bajo unos parámetros y orientaciones diferentes a las que pudo tener en cuenta la Comisión Legislativa al aprobar sucesivamente normas abiertamente contradictorias. Si la Comisión legislativa le dió permanencia a la legislación especial de orden público, ha debido cuando revisó el proyecto del Gobierno, elaborado con base en el trabajo de la Universidad de los Andes, excluir el parágrafo que se había propuesto porque se oponía a lo que días antes se había aprobado por dicho órgano legislativo. Debe ponerse de presente que no solamente ha debido suprimirse el parágrafo citado sino otras varias normas que fueron incluidas en el documento de trabajo de la Universidad de los Andes bajo el supuesto que la legislación especial no sería declarada permanente.

9) Pruebas documentales trasladadas del Proceso D-061.

La Secretaría General de la Corte Constitucional aportó las siguientes pruebas documentales que forman parte del expediente de constitucionalidad D-061:

a. Poder conferido al abogado Luis Enrique Cuervo Pontón, para que en representación del Despacho del Ministro de Justicia, justifique por escrito la constitucionalidad de las normas demandadas en el expediente referenciado.

b. Memorial presentado el 29 de mayo de 1.992 por Luis Enrique Cuervo Pontón, del cual se extractan los siguientes apartes:

"1. Racionalización en el uso de los recursos y el ejercicio de las funciones públicas, ante la derogatoria de las normas demandadas.

El principal argumento es sencillamente el del ejercicio racional de los recursos y de la función pública. Las normas demandadas desaparecerán del ordenamiento jurídico colombiano el próximo primero de julio a raíz de la entrada en vigencia del Decreto 2700 de 1.991, Código de Procedimiento Penal. Si observamos los términos establecidos por el Decreto 2067 de 1.991 podremos verificar que la Corte Constitucional se pronunciará sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas después del 1º de julio, fecha para la cual estas disposiciones se encontrarían derogadas. Establece el artículo 573 del Decreto 2700 de 1.991 tanto la derogatoria expresa del Decreto 50 de 1.987 como la derogatoria tácita de las normas contrarias. Es evidente que el nuevo Código incorpora la denominada "jurisdicción de orden público" a la jurisdicción ordinaria" con los nombres de "jueces regionales" y "Tribunal Nacional", y presenta un único procedimiento que se aplica a cualquier ejercicio de la jurisdicción en materia penal. Las disposiciones del Decreto 2790 de 1.991 sufren una derogatoria tácita y pierden por tanto su existencia jurídica. La Corte Constitucional debe conceptuar sobre la constitucionalidad del derecho vigente, no sólo porque es éste el único que tiene validez jurídica, sino también porque únicamente así logrará un ejercicio racional de los recursos limitados y la posibilidad de garantizar un mínimo de seguridad jurídica. De consecuencias graves y de difícil precisión sería un pronunciamiento sobre normas derogadas. Al deporte nacional de demandar la inconstitucionalidad de cualquier ley o decreto, se agregaría el de impugnar legislación de simple valor histórico que ha perdido vigencia.

2. Naturaleza eminentemente transitoria de las normas impugnadas.

La naturaleza misma de las disposiciones atacadas demuestra su carácter eminentemente transitorio. El Decreto 2271 de 1.991 se limitó a resolver un problema de vacío jurídico, o ausencia de norma aplicable, que se presentaría de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 8º transitorio de la Constitución Política. Los decretos 2790 de 1.990, 99 de 1.991 y 390 de 1.991 fueron expedidos en ejercicio de las facultades extraordinarias que el artículo 121 de la Constitución anterior le otorgaba al Presidente de la República. Es bien sabido que la legislación expedida en uso de tales atribuciones no derogaba la legislación preexistente y sólo la suspendía. Levantado el estado de sitio, los decretos expedidos durante su vigencia y en ejercicio de facultades extraordinarias perdían validez. Por eso se explica el artículo 8º transitorio de la Carta, norma que prorrogaba por 90 días la vigencia de dichos decretos y permitía al Gobierno convertirlos en legislación

permanente previa la aprobación de la Comisión Especial Legislativa. En todo caso, es claro que los decretos comentados fueron expedidos como legislación de emergencia que por su misma naturaleza debía tener una vigencia temporal. El artículo 1º del mismo Decreto 2790 de 1.990 comprueba la característica de vigencia temporal cuando prescribe: "Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional...".

10) Consejo Superior de la Judicatura.

En escrito presentado el 31 de julio de 1.992, el Consejo Superior de la Judicatura responde al cuestionario formulado de la siguiente forma:

a) Mediante jurisprudencia reiterada del Consejo Superior de la Judicatura se ha considerado que la antiguamente llamada "Jurisdicción de Orden Público", hoy juzgados regionales y Tribunal Nacional, hacen parte de la jurisdicción ordinaria en los términos del del Capítulo II, artículo 234 de la Constitución Nacional. Tal interpretación jurisprudencial emerge de los distintos negocios de conflicto de competencia entre la justicia de orden público y la justicia penal ordinaria en los cuales el Consejo Superior de la Judicatura, se ha abstenido de conocer aquellos conflictos entre esos dos tipos de juzgados, por considerar que su resolución corresponde a los Tribunales Superiores de Distrito o a la Corte Suprema de Justicia, según el caso, como quiera que al Consejo Superior de la Judicatura -Sala Disciplinaria-, le compete decidir sobre los conflictos que se presenten entre las distintas jurisdicciones, en los términos de la Constitución (jurisdicción constitucional, jurisdicción ordinaria, jurisdicción contencioso-administrativa, jurisdicción penal militar y jurisdicciones especiales -de paz e indígena-).

b) Mediante acuerdo del 1º de julio del año en curso, la Sala Plena del Consejo Superior de la Judicatura tomó algunas determinaciones que tienen que ver con el funcionamiento de los juzgados regionales y del Tribunal Nacional en la presente etapa de transición por virtud de haber iniciado labores la Fiscalía General de la Nación y la puesta en vigor del nuevo Código de Procedimiento Penal.

c) Con respecto al "Funcionamiento, rendimiento y diligencia de los Jueces y Fiscales Regionales", la competencia radica en la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En forma extemporánea el Consejo Superior de la Judicatura presentó en la Secretaría General de la Corte Constitucional un escrito anexo de fecha 14 de septiembre de 1991.

11) Inspecciones judiciales

Las inspecciones judiciales ordenadas por la Corte Constitucional en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y en la Fiscalía General de la Nación, se llevaron a cabo dentro del término establecido y los documentos y declaraciones reposan anexos a las actas.

11.1) Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

En la inspección judicial realizada en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República se analizaron los documentos sobre la cooperación internacional y apoyo a la antigua jurisdicción de orden público.

El 25 de febrero de 1991, el Gobierno Colombiano y el de los Estados Unidos de América firmaron una declaración de intención (que no tiene el carácter de Tratado), a fin de comprometerse en la cooperación recíproca en el intercambio de información y de elementos que puedan servir de prueba en las investigaciones y en el procesamiento de los nacionales colombianos que se entreguen al Gobierno de Colombia y confiesen haber cometido delitos de tráfico de narcóticos o delitos conexos, de conformidad con los decretos que expida el Gobierno.

Mediante el Decreto Legislativo 1303 de 1.990, artículo 2º, adoptado como legislación permanente por el Decreto 2265 de 1.991, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República tiene la función de suministrar los informes a los fiscales y jueces regionales sobre los procesos en curso en otros países y las pruebas que puedan ser aportadas a la investigación.

En la diligencia de inspección judicial fueron puestos de presente los documentos relativos a la recolección de pruebas provenientes del exterior y con destino a los fiscales y jueces regionales.

Revisados los documentos se encontró en primer lugar un archivo con el conjunto de la correspondencia relativa al intercambio de pruebas con otros países. En esta primera diligencia se anexaron los siguientes documentos:

- a. Hojas de vida de los 46 sindicados en los que se requiere información sobre procesos en curso y pruebas en el exterior.
- b. Acta de entrega de los documentos de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República a la Fiscalía General de la Nación por ser competente ésta última para manejar dicha información.
- c. Declaración de intención de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América.

De los documentos aportados en la diligencia, y de las declaraciones del Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, del Asesor de Asuntos

Internacionales y del Vicefiscal General de la Nación, se puede colegir lo siguiente:

a. La labor de apoyo en la recolección de pruebas en el exterior se puede dividir en dos tipos de actividades. La primera es la gestión directa y operativa del intercambio de evidencias a nivel internacional que corresponde a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República que tiene la responsabilidad de servir de intermediario entre las autoridades judiciales nacionales y las de otros países. La segunda corresponde a la Consejería de Asuntos Internacionales, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores que trata de una gestión política para facilitar la voluntad de cooperación judicial internacional de otros países y lograr la agilización de todas las gestiones que están a cargo de la Secretaría Jurídica.

b. En el desarrollo de dicha gestión se han presentado inconvenientes tales como el excesivo celo de algunos países en defender la soberanía jurídica del Estado en el manejo de los asuntos penales, la incompatibilidad entre los sistemas jurídicos institucionales de Colombia con los otros países a los que se les ha solicitado cooperación judicial, falta de una experiencia común en procedimientos y prácticas, el hecho de que en otros países las decisiones de cooperación se encuentren en manos de jueces y fiscales que por su naturaleza constitucional tienen un alto grado de discrecionalidad y autonomía para decidir sobre las solicitudes concretas de evidencia y de pruebas.

Existe también desconfianza en aquellas situaciones de cooperación judicial en donde las pruebas contribuyeron a la impunidad de los implicados y en último lugar a la falta de voluntad política.

c. Una evaluación preliminar de los mecanismos tradicionales diplomáticos de cooperación judicial, arrojó el desalentador balance de que más del 80% de las solicitudes de los jueces colombianos al exterior, se quedaba sin respuesta y que el trámite promedio de estas solicitudes estaría cerca de dos años. Por ello aunque existan obstáculos, hoy en día hay nuevos mecanismos y organismos de cooperación judicial y se puede observar una mejoría en la situación.

d. El número de procesos que se encontraban pendientes de calificación a la espera de pruebas provenientes del exterior es de 46, documentos que se anexaron a la diligencia de inspección judicial.

e. Los principales problemas del trámite de las pruebas del exterior se puede resumir así: el primer instrumento de cooperación con los Estados Unidos que fue un memorando de entendimiento, contiene en sí mismo limitaciones a las solicitudes que pueden ser atendidas por ese Gobierno en desarrollo del instrumento. En efecto, el mismo hace referencia expresa a que son atendibles solicitudes judiciales de cooperación en procesos de sometimiento a la justicia. Con posterioridad se acordó con las autoridades competentes de ese Gobierno que se extendiera el instrumento a los casos de los extraditables (13 procesos). En los demás procesos si existían solicitudes de pruebas al exterior debía acudir al instrumento de las cartas rogatorias y exhortos judiciales; en

consecuencia, el número de procesos distinto a los de sometimiento a la justicia y los extraditables en los que se habían formulado solicitudes de pruebas al exterior debe aparecer en los registros del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Fueron anexados a la diligencia de inspección judicial los siguientes documentos:

1. Informe sobre solicitud de pruebas pendientes de respuesta.
2. Informe sobre documentos recibidos en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y entregados a la Jurisdicción de Orden Público durante el año de 1992.
3. Estudio sobre la Cooperación Jurídica Internacional.
4. Alcances y requerimientos de la Cooperación Judicial con Estados Unidos de Norteamérica.

11.2) Inspección Judicial en el Consejo Nacional de Policía Judicial, Dirección Nacional de Instrucción Criminal y Subdirección Nacional de Orden Público.

Los documentos de estas tres dependencias reposan en la Fiscalía General de la Nación, y fueron puestos a disposición de los Magistrados Auxiliares Comisionados, y estudiados en el siguiente orden:

a. Documentos del Consejo Nacional de Policía Judicial.

- Carpeta de 1987: Acta N° 1 del 19 de octubre de 1987.
- Carpeta de 1989: Actas N° 2 del 26 de octubre de 1989 y N° 3 del 27 de noviembre de 1989.
- Carpeta de 1991: Actas N° 19 del 26 de julio de 1991 y N° 20 del 23 de octubre de 1991.
- Carpeta de 1992: Actas N° 21 de marzo 13 de 1992 y N° 22 de mayo 27 de 1992.

Del estudio de estas actas se destacan por conducentes los siguientes apartes que a continuación se transcriben:

En el acta número 19 se lee: "El señor Ministro de Justicia comenta que la doctora Flor Palacios Rodríguez, ante la Asamblea Nacional Constituyente, había manifestado que la jurisdicción de orden público sí viene asumiendo una negativa actitud alrededor de la misma, comentando que es más gravosa, con una ostensible confusión entre el fenómeno de la competencia con el de la favorabilidad. Afirma el doctor Giraldo Angel que esta actitud de dicho organismo es reiterada...".

"Afirma el doctor Giraldo Angel que a la luz de la nueva Constitución Nacional no habrá, frente a la ordinaria, otras jurisdicciones sino que el fenómeno lo desarrollará el Gobierno como normas de competencia... por metodología cree el doctor Giraldo Angel que dentro del nuevo Código de Procedimiento Penal la Jurisdicción de Orden Público se presentará como un sistema de competencias por las características de los tipos delictivos".

El doctor Reinaldo Bastidas Rodríguez, Presidente (E) del Tribunal Superior de Orden Público manifiesta su preocupación por existir una parálisis en las investigaciones; un número bastante alto de solicitudes de Habeas Corpus prosperan, y afirma que el Estatuto para la Defensa de la Justicia legalmente no ha dado los resultados esperados... El General Maza Márquez anota que se observa una desmotivación de los jueces de orden público.

En el acta N° 22 de mayo 27 de 1992, consta lo siguiente: "asistieron los doctores Gustavo de Greiff (quien preside el Consejo), Carlos Gustavo Arrieta, Manuel Francisco Becerra, Fernando Britto, Egon Lichtenberger y Norberto Murillo. El orden del día fue el siguiente: 1. Verificación del quorum, 2. Lectura de aprobación del acta anterior, 3. Asuntos del Presidente: "Reitero a los miembros la armonía que debe caracterizar como órgano colegiado y asesor", 4. Presentación, discusión y aprobación del proyecto por el cual se reglamenta el funcionamiento del Consejo Nacional de Policía Judicial, 5. Consideración de la proposición sobre ubicación y número de Unidades de Fiscalía, 6. Informe del estado actual del proyecto de identificación de víctimas N.N. y desaparecidos, 7. Proposiciones y varios.

Interrogado el doctor Carlos Eduardo Mejía Escobar, Exdirector Nacional de Instrucción Criminal, por parte de los Magistrados Auxiliares comisionados³, sobre las causas en la demora presunta para la calificación de los procesos seguidos por los fiscales regionales o los jueces de orden público, expresó:

"Es muy difícil precisar una o varias causas como criterio general para que determinadas investigaciones y fundamentalmente las que tenían que ver con la justicia regional o de orden público no hubieran sido clausuradas para el momento en que se decretó la Conmoción Interior. La dificultad estriba fundamentalmente en las circunstancias de que los actos de cierre y de calificación de los procesos constituyen acto jurisdiccional de competencia exclusiva de los investigadores porque es a ellos a quienes compete el impulso procesal, la dirección de la pesquisa y porque la clausura de una investigación está concebida sobre la existencia de un presupuesto procesal de orden sustancial como es el que la investigación se encuentre completa. Al margen de eso existen otras circunstancias: una, que cuando la jurisdicción de orden público fué concebida acudiéndose al procedimiento originariamente prescrito en el Decreto 180 de 1988, parece que se hubiese concebido en

³ Mediante auto de julio 30 de 1.992, la Presidencia de la Corte Constitucional comisionó a los Magistrados Auxiliares Martha Lucía Zamora Avila y Néstor Raúl Correa Henao para la práctica de pruebas con destino a este expediente.

contravía con la realidad; y afirmo esto porque a nadie que tenga sentido común se le ocurre inventar un procedimiento brevísimo y sumario para tratar de descubrir precisamente aquello que criminológicamente es lo más complejo en el mundo de la delincuencia, como es la delincuencia organizada. Una organización delincuencia que invierte en el perfeccionamiento de sus mecanismos de acción, de organización, de jerarquización, de financiación, casi una década o cinco o más décadas como es el caso Colombiano frente al narcotráfico y terrorismo en el primer evento y la rebelión y conexos en el segundo, no podía ser develada por ningún investigador a través de procedimientos penales que eran típicos juicios abreviados sin etapas procesales bien configuradas, sin una policía judicial que trajese una práctica investigativa especializada hacia tales bandas y hacia tales hechos, y con una judicatura cuya tradición y cuyos esquemas mentales no le dejaban ver más allá del capturado de ocasión, del aprehendido en flagrancia, del decomiso de una droga en pequeñas porciones y en manos de un traficante menor...".

Al acta de la diligencia de inspección judicial fueron anexados los siguientes documentos:

1. Orden del día correspondiente a la sesión de julio 26 de 1991.
2. Orden del día correspondiente a la sesión de 23 de octubre de 1991.
3. Orden del día correspondiente a la sesión de 13 de marzo de 1992.
4. Orden del día correspondiente a la sesión de mayo 27 de 1992.
5. Circular N° 001 de la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público para los Fiscales ante las Unidades Investigativas y Juzgados de Instrucción de Orden Público y de Conocimiento de Orden Público.
6. Informe de la visita a la Seccional de Orden Público de Medellín, de fecha 16 de septiembre de 1991. Allí se dice: "Objetivo: señalar a la Comisión la magnitud de la responsabilidad que han asumido frente a la Rama Judicial, al país y al exterior, y la necesidad de trabajar con dedicación absoluta, con prudencia y con sujeción estricta a la ley, en la compleja y difícil labor encomendada".

"Los doctores Dídimo Páez y Reinaldo Bastidas, solicitaron a la Procuradora Delegada, la necesidad de asignar fiscales o agentes especiales de dedicación exclusiva en el conocimiento de estos procesos, dada, la importancia de los mismos y el pronto vencimiento de los términos de instrucción con que se cuenta. La Procuradora Delegada manifestó estar de acuerdo con la solicitud, y en consecuencia dispondrá que el Agente Especial sea de dedicación exclusiva en los procesos que se adelantan contra los reclusos en la cárcel de Envigado y en la misma forma, los Fiscales que conocen de los procesos de Itagüí...".

7. Memorando de la Comisión de Apoyo a la Unidad Investigativa de Orden Público de Medellín para el Comité Presidencial de fecha julio 26 de 1991.

8. Auto del Juzgado de Orden Público de Barranquilla de junio 15 de 1.992, correspondiente a la Radicación Nro. 2361, en el que consta que:

"Inmediatamente solícitase a la U.I.O.P. comisionada en este asunto para la práctica de las pruebas ordenadas en auto de fecha 30 de abril presente y más especialmente exige en términos perentorios los resultados de las que fueran ordenadas en auto de fecha 13 de mayo del presente año, cosa de lo cual pese haberse ordenado información diaria de las labores adelantadas con sujeción a lo resuelto, estamos a ciegas, nada conocemos, ni siquiera podemos dar fe de su práctica, y el proceso, antes que por la naturaleza del delito investigado -la incautación de 2.000 kilos de cocaína- avanzar en sus fines específicos de quien o quienes fueron autores o partícipes, asome vergonzantemente lo que será su epílogo: impunidad".

9. Acta de la reunión entre los jueces de orden público de la Seccional de Barranquilla y el jefe de la Sección Jurisdiccional, el día 3 de octubre de 1.991. En la reunión los distintos jueces expusieron por separado ante el Jefe de la Sección Jurisdiccional, en forma detallada cada uno de los problemas que se han venido presentado al respecto. Se le hizo saber al jefe de la Sección Jurisdiccional, que de continuar las cosas en el estado en que actualmente se encuentran, su responsabilidad estaría áltamente comprometida.

10. Sentencia del H. Tribunal Superior de Medellín, en un Proceso de Tutela, de fecha 30 de marzo de 1.992 y del que se extraen los siguientes apartes:

"Las anteriores normas indican que constituye un derecho fundamental a que el proceso se adelante sin dilaciones injustificadas y dentro de plazos razonables, términos que cobijan la restricción de la libertad de las personas y cuando ello no sucede así es evidente que de ésa manera se están violando esas garantías.

Ahora bien, los decretos que disciplinan la jurisdicción de Orden Público no están exentos de esa obligación ni podrían estarlo; así, por ejemplo, el artículo 8º del Decreto Legislativo 3030 de 1.990, adoptado como legislación permanente por el artículo 3º del Decreto 2265 de 1.991 enseña que tratándose de delitos cometidos en el país y en el exterior, pasados nueve meses de haberse enviado el exhorto pidiéndose la práctica de pruebas "se calificará el proceso con el material probatorio que obra en el mismo", lo cual supone la necesidad de cerrar la investigación y, tratándose de infracciones cometidas íntegramente en el extranjero, el Juez dispondrá la libertad provisional del sindicado "si las pruebas pedidas no hubieren llegado dentro del año

siguiente a su petición " y pasado un año más sin que hubieren llegado las pruebas, procederá a calificar el mérito del sumario.

Con mayor razón la investigación está sujeta a un término y obviamente menor cuando el delito es cometido íntegramente en el país. Por eso el artículo 39 del Decreto 2790 de 1.990, modificado por el artículo 099 de 1.991, elevado a legislación permanente por el Decreto 2271 de 1.991 enseña que "practicadas las diligencias ordenadas por el Juez y las demás que fueren conducentes, la Unidad Investigativa de Orden Público devolverá la actuación al Juez de Orden Público, quien declarará cerrada la investigación.

... Además, difícil justificar que la Unidad Investigativa de Orden Público haya tenido el proceso en su poder casi tres meses con personas detenidas, sin que en ese lapso realizara actuación alguna y que sólo después se limitara a recibir cinco (5) testimonios, lo que llevó a comisionar de nuevo.

Lo anterior indica que no sólo se han sobrepasado los términos, sino que ello ha sucedido de manera injustificada".

11. Memorando de la reunión del Comité Presidencial sobre la situación de los procesos de sometimiento a la justicia en Medellín, del 19 de diciembre de 1.991. De la deliberación se llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

"a. conclusiones:

- Los señores jueces manifiestan no tener total conocimiento de la información aportada por los diferentes organismos involucrados en la comisión, especialmente en cuanto a narcotráfico donde es inexistente la prueba material.
- Aclaran que existe un buen acervo probatorio respecto del presunto enriquecimiento injustificado.
- Se hace imperativo concretar la información existente, en previsión de las peticiones de cierre de investigación que se harán por la proximidad en el vencimiento de los términos legales.

- En lo que respecta al delito de narcotráfico se aclara que hay total dependencia de la prueba extranjera no obstante, se apreciarán las informaciones sobre posibles pruebas que existen en el país y que serán suministradas por la Comisión".

12. Reunión de la Comisión de Apoyo a la Unidad Investigativa de Orden Público de Medellín de fecha 6 de diciembre de 1.991.

13. Informe dirigido al Dr. Manuel José Cepeda de fecha marzo 19 de 1.992, firmado por el Dr. Carlos Eduardo Mejía Escobar, Director Nacional de Instrucción Criminal, y que contiene cuadros de estadística en relación con la

cantidad de procesos por tipo de delito de competencia de la Jurisdicción de orden público.

14. Informe sobre estadística actualizada de la Jurisdicción de Orden Público a 31 de Octubre de la Subdirección Nacional de Orden Público, donde se relaciona el número de investigaciones por cada uno de los tipos de delitos de competencia de dicha jurisdicción, así:

CANTIDAD DE PROCESOS POR TIPO DE DELITO

TIPO DE DELITO	BOGOT A	M/LLIN	CALI	CUCUT A	B/QUIL LA	TOTAL
Administración recursos relación terrorismo.	0	20	0	0	0	20
Adquisición ilícita bienes narcotráfico	421	200	205	3	27	856
Amenazas personales o familiares.	248	59	185	197	20	709
Amenazas personales.	0	18	5	0	0	23
Amenazas a funcionarios.	0	5	0	0	1	6
Atentados terr. contra Ind/Instal.	56	36	3	11	26	132
Auxilio actividades terroristas.	30	24	5	5	24	88
Circunstancias agravación punitiva.	7	5	0	1	0	13
Constrañimiento ingreso grupos t.	18	205	0	2	4	229
Concierto para delinquir.	337	123	29	6	1	496
Cultivo marihuana, planta coca...	321	39	424	40	12	836
Daño medio transporte acto terrorista.	6	36	8	14	16	80
Delitos contra el sufragio.	0	0	0	29	0	29
Delitos contra Magistrados, Jueces, Gobernadores.	7	5	54	1	2	69
Delitos grupo armado ilegal.	5	32	11	4	23	75
Delitos escuadrones bandas sicarios.	31	21	2	0	1	55
Empleo Ozmtto sust/obj de peligro.	79	33	1	5	19	137
Empleo explosivos/armas contra vehículos.	31	79	6	17	20	153
Enriquecimiento ilícito.	96	177	20	8	69	370
Estimular, propagar uso drogas.	7	120	1	0	1	129
Exigencia cuotas para terrorismo.	0	3	2	0	1	6
Extorsión.	2908	1987	1224	529	436	7084
Fab. tráfico de armas/munición FFAA.	998	509	572	141	309	2529

Homicidio con fines terroristas.	576	115	196	439	73	1399
Intercepción correspond. oficial.	18	0	2	0	0	20
Instigación al terrorismo.	4	0	0	2	0	20
Instrucción Entrmto fines terrorismo.	2	0	0	0	0	2
Les. personas fines terroristas.	37	71	24	51	9	192

CANTIDAD DE PROCESOS POR TIPO DE DELITO

TIPO DE DELITO	BOGOT A	M/LLIN	CALI	CUCUT A	B/QUIL LA	TOTAL
Omisión informes actividad terrorista.	3	16	0	0	2	21
Personas pert. esc. banda sicarios.	8	293	0	0	2	303
Rebelión y Sedición	208	65	51	134	21	479
Secuestro	1061	531	623	231	217	2663
Secuestro Medio trans	2	0	0	1	0	3
Suplantación de autoridad.	11	10	2	2	8	33
Tenencia y Fab. armas/sustancias tóxicas.	166	15	49	45	1	276
Terrorismo.	599	966	443	415	104	2527
Transporte, venta, elaboración drogas.	1171	318	848	74	305	2716
Utilización ilegal unif. insignias.	153	67	107	25	37	289
Utilización ilícita Trans/receptor.	11	39	0	2	18	70
Uso de bien para trans. elab. droga.	29	46	118	0	17	210
Violación del espacio aéreo.	0	0	0	0	1	1
OTROS	48	0	78	235	38	399
TOTAL	9713	6288	5298	2669	1865	25833

ESTADISTICAS GENERALES

SECCIONAL	UNIDAD INVESTIGATIVA		INSTRUCCION		CONOCIMIENTO		INICIACION	
	PREL.	PROC.	S.P.	C.P.	S.P.	C.P.	S.P.	C.P.
MEDELLIN	1480	1063	1495	944	168	320	1159	390
CALI	1189	1608	886	326	81	233	151	194
CUCUTA	633	313	655	329	98	113	485	181
BARRANQUILLA	287	577	778	155	62	95	74	19
BOGOTA	811	529	7238	3140	2938	2262	143	142

Convenciones: S.P. Sin Preso. C.P. Con Preso.

GESTION REALIZADA

SECCIONAL	AUTOS SUST.	AUTOS INTER	OTRAS PROV.	SENTENCIAS			PERSONAS	
				COND MIXTA	ABSOL		CONDEN ABSUEL	
MEDELLIN	4389	1174	749	71	34	0	128	82
CALI	3623	1598	239	55	10	10	110	32
CUCUTA	1998	770	223	17	4	7	47	45
BARRANQUILLA	3033	491	194	18	5	0	34	16
BOGOTA	6850	2380	1174	74	15	3	107	27
TOTALES	19893	6413	2579	235	68	20	426	202

JUECES INSTRUCCION: 71. JUECES DE CONOCIMIENTO: 25.

SECRETARIA SECCION JURISDICCIONAL

SECCIONAL	AUTOS DE SUSTANCIACION
MEDELLIN	3046
CALI	10719
CUCUTA	1481

BARRANQUILLA	2069
BOGOTA	3953

ESTADISTICAS GENERALES

SECCIONAL	UNIDAD INVESTIGATIVA		INSTRUCCION		CONOCIMIENTO		INICIACION	
	PREL.	PROC.	S.P.	C.P.	S.P.	C.P.	S.P.	C.P.
MEDELLIN	1480	1063	1495	944	168	320	1159	390
CALI	1189	1608	886	326	81	233	151	194
CUCUTA	633	313	655	329	98	113	485	181
BARRANQUILLA	287	577	778	155	62	95	74	19
BOGOTA	811	529	7238	3140	2938	2262	143	142

Convenciones: S.P. Sin Preso. C.P. Con Preso.

GESTION REALIZADA

SECCIONAL	AUTOS SUST.	AUTOS INTER	OTRAS PROV.	SENTENCIAS			PERSONAS	
				COND MIXTA	ABSOL	CONDEN ABSUEL	CONDEN ABSUEL	
MEDELLIN	4389	1174	749	71	34	0	128	82
CALI	3623	1598	239	55	10	10	110	32
CUCUTA	1998	770	223	17	4	7	47	45
BARRANQUILLA	3033	491	194	18	5	0	34	16
BOGOTA	6850	2380	1174	74	15	3	107	27
TOTALES	19893	6413	2579	235	68	20	426	202

JUECES INSTRUCCION: 71. JUECES DE CONOCIMIENTO: 25.

SECRETARIA SECCION JURISDICCIONAL

SECCIONAL	AUTOS DE SUSTANCIACION
MEDELLIN	3046
CALI	10719
CUCUTA	1481
BARRANQUILLA	2069
BOGOTA	3953

11.3) Acta de la inspección judicial llevada a cabo en la Fiscalía Regional de Barranquilla.

La visita judicial se centró en tres aspectos: recopilación de los documentos conducentes para el proceso, recepción de declaraciones a los fiscales y jueces regionales y al Director de la Regional, y en la inspección material de los documentos y archivos conducentes.

Documentos que se anexan:

- a. Oficio número 001 del día 13 de julio de 1.991, de la Dirección Regional de Fiscalía de Barranquilla relacionado las solicitudes de libertad.
- b. Respuesta del memorando, del día 31 de julio de 1.992.
- c. Informe dirigido al Presidente del Tribunal nacional del día 3 de agosto de 1.992.

En relación con las declaraciones tomadas a los fiscales regionales, se les preguntó si previeron con anterioridad al 1° de julio de 1.992 la posibilidad de que se presentaran numerosas solicitudes de libertad en virtud de la interpretación que algunos procesados o sus apoderados hicieron del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal. Contestó el Fiscal Regional que:

"Si, era una situación que desafortunadamente se veía llegar y en muchas ocasiones lo comentamos entre los compañeros administradores de justicia pero pensábamos que el Gobierno Nacional, antes del 1° de julio podía darle solución a esa crisis que se veía venir, sin embargo con sorpresa recibimos el 1° de julio y recibimos a la vez cantidad de solicitudes de libertades provisionales hechas por los procesados y sus defensores que afortunadamente el Gobierno le puso coto dictando o decretando la Conmoción Interior".

En relación con la práctica de pruebas manifestó:

"En el sistema anterior o sea antes de entrar a regir el nuevo Código de Procedimiento Penal existían ciertos tropiezos para la práctica de pruebas, ya que como le dije anteriormente las Unidades Investigativas encargadas de recaudar las pruebas les faltaban cierta preparación sobre todo en los pueblos en donde única y exclusivamente existía la policía y eran quienes debían practicar tales pruebas; muchas veces tuvimos varias reuniones y tratamos esa falta de preparación a ver si se podía corregir los errores que se venían cometiendo, pero en el fondo sabíamos que con una o dos reuniones que se hicieran únicamente no podíamos alcanzar tal fin. En cuento a la vigencia del Código de Procedimiento Penal, pienso que esos errores tal vez se van a corregir

un poco porque van a existir o existen los Fiscales Regionales ante la Unidad Investigativa que son los que deben velar para que se practiquen en una forma pronta y cordial las pruebas ordenadas. Por lo tanto considero que con este sistema las investigaciones van a culminar más rápido y se van a cometer menos errores".

11.4) Acta de la inspección judicial llevada a cabo en la Dirección Regional de la Fiscalía de Cúcuta.

El Director de la Regional colocó a disposición de la inspección judicial, cinco (5) expedientes que se encuentran en la Fiscalía Regional. En dos de ellos fue concedida la libertad provisional con fundamento en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal y en los tres restantes dicho beneficio fue negado.

En el Proceso radicado con el número 0742 por violación de la Ley 30 de 1.986 la Fiscalía concedió la libertad provisional con base en las siguientes consideraciones:

"Efectivamente se encuentra detenido desde el 29 de octubre de 1.990... en reiteradas oportunidades se solicitó por parte de la defensa el beneficio de la libertad de su sindicado pero el mismo fue negado por cuanto para la época se hallaban vigentes dos causales de libertad que preveía el artículo 59 del Decreto 099 de 1.991, que fuera adoptado como legislación permanente por el decreto 2271 del 4 de octubre de 1.991, sin que se incluyera dentro de ellas lo relativo a término perentorio para calificar el mérito del sumario.

... Pero hoy al entrar en vigencia el nuevo Código de Procedimiento Penal, el artículo 415 numeral 4°, contempla dentro de las causales de libertad las siguientes... además trae la norma del artículo 415 del nuevo Código de Procedimiento Penal, un parágrafo, en el que se estipula que para los delitos de conocimiento de los jueces regionales, la libertad sólo procederá en los casos previstos en los numerales 2° y 3° y, respecto del 4° y 5° los términos se duplicarán... Así las cosas tenemos que el sindicado... hasta el momento lleva alrededor de seiscientos diez (610) días de privación de la libertad sin que se le haya calificado el mérito del sumario, siendo esta cifra más del doble de lo que prevé la norma del artículo en mención...

... Entonces atendiendo al principio de la favorabilidad, contemplado en el artículo 6° del nuevo Código de Procedimiento Penal, es procedente otorgar el beneficio de la libertad al sindicado, para lo cual deberá prestar caución prendaria en cuantía de diez salarios mínimos legales...debiendo además firmar un acta de caución en la que se le obligará a presentarse cada vez que sea requerido por este Despacho, a observar buena conducta individual, familiar y social, a informar todo cambio de residencia y a no salir del país sin previa autorización de esta Fiscalía..."

En el proceso Número 434 por el delito de Rebelión, al conceder la Fiscalía la libertad provisional, consideró:

"Entonces desde cuando fueron capturados hasta el día de hoy, han permanecido privados efectivamente de la libertad por espacio de 36 meses y 24 días sin que se haya calificado el mérito de la instrucción, cumpliendo un término que supera ampliamente el señalado en la norma referida para otorgar el beneficio de libertad cuando de delitos de esta jurisdicción se trate. Ante esta situación y dando aplicación al principio universal de favorabilidad el Despacho resolverá concediendo la libertad a favor de los imputados, igualmente dispondrá que éstos presten caución juratoria y suscriban diligencia de compromiso en la que señalarán su residencia y dirección, comprometiéndose a presentarse ante esta Seccional cuando se le solicite..."

En el proceso radicado con el número 740 por el delito de porte de prendas militares y armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas, fué negada la solicitud de libertad provisional por los siguientes motivos:

"Para efectos de resolver la solicitud de libertad impetrada dentro de estas diligencias, previo el traslado al Ministerio Público, esta Fiscalía Regional considera improcedente tramitar la petición teniendo en cuenta que las normas especiales de esta Jurisdicción de Orden Público de carácter permanente, no fueron improbadas por la Comisión Especial a que se refiere el artículo 5º transitorio del nuevo Código de Procedimiento Penal, por lo tanto su vigencia es aplicable en el presente caso, así teniendo en cuenta que las causales de libertad dentro de esta jurisdicción contempladas en el artículo 59 del decreto 2790 de 1.990, modificado por el decreto 099 de 1.991 y adoptado como legislación permanente por el decreto 2271 de 1.991, no son alegadas como fundamento de esta petición, es por lo tanto improcedente así como también lo ratifica el concepto oficial contenido dentro del decreto 1156 expedido por la Presidencia de la República expedido con base en las facultades especiales conferidas por el artículo 213 de la Constitución Nacional."

Se deja constancia en el acta de la diligencia de inspección judicial que en el expediente figura una solicitud de antecedentes de los sindicatos dirigida al Jefe de la Seccional Técnica DIJIN de fecha febrero 18 de 1.991 y la respuesta fué recibida el 3 de diciembre del mismo año -casi diez meses más tarde-, en la que figura que no tienen antecedentes, "sólo reseña, sindicato de porte ilegal de armas y prendas militares. Dirección Seccional de Orden Público, Sección Jurisdiccional".

Al preguntarle al Sr. Director (E) de la Fiscalía Regional sobre si previeron la posibilidad de que numerosas personas solicitaran la libertad provisional con fundamento en el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal, manifestó:

"Efectivamente el Dr. Carlos Pardo, Director de esta Regional, convocó a varias reuniones para que los Fiscales llegaran a la determinación de un criterio a ese respecto, sin embargo hubo diversidad de posiciones a ese respecto y por ello no fue posible adoptar un criterio único. Posteriormente conocimos la directriz del Sr. Fiscal General de la Nación que es ya de público conocimiento".

Fueron anexados a la diligencia los siguientes documentos:

1. Relación estadística de cada uno de los procesos donde se formuló solicitud de libertad provisional.
2. Oficio número 1.045 de julio 31 de 1.992 dirigido a la Dra. Ana Montes Calderón Directora Nacional de Fiscalías, relacionado con la aplicación del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal.
3. Circular número 011 del 10 de julio de 1.992 del Sr. Fiscal General de la Nación sobre los criterios en relación a la aplicabilidad del artículo 59 del Decreto 099 de 1991 adoptado como legislación permanente por el Decreto 2271 de 1991.

11.5) Acta de la diligencia de inspección judicial que se llevó a cabo en la Dirección Regional de la Fiscalía de Santa Fe de Bogotá.

Se estudiaron algunos expedientes en los que solicitó la libertad provisional o el Habeas Corpus, con el fin de constatar los argumentos de los fiscales regionales para conceder o negar dichas solicitudes. En este sentido fueron anexados tres autos de que trata el punto anterior; en los dos primeros de ellos se concedió la libertad provisional y en el último la solicitud fue negada.

Las consideraciones para conceder la libertad provisional fueron las siguientes:

"El Decreto 2790, modificado por el 099 de 1.991, elevado a legislación permanente por el Decreto 2271 del 4 de octubre de 1.991 en desarrollo del artículo 8º de la norma transitoria de la Constitución Nacional y que vemos consagra como únicas causales de excarcelación para los procesados por delitos de competencia de la jurisdicción de orden público las contenidas en el artículo 59 del Decreto 099 de 1.991, como son; cuando se fuere mayor de setenta años, y cuando el procesado hubiere sufrido en detención un tiempo igual al que mereciere como pena privativa de la libertad por el delito de que se le acusa; observando que no se halla contemplada la causal de excarcelación invocada por el peticionario.

Ahora, posterior a estas normas que regían la jurisdicción de orden público se expide el Decreto 2700 de noviembre 30 de 1.991 (Código de Procedimiento Penal), y en el mismo se integró la jurisdicción de orden público en sus aspectos sustantivo y adjetivo, el primero en el

artículo 71 (jueces regionales) en concordancia con el artículo 126 para los respectivos fiscales regionales, el otro aspecto, esto en cuanto al aspecto adjetivo como se observa en las otras normas, entre estas el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal.

Con respecto al principio de favorabilidad como norma rectora de la Ley penal colombiana, tenemos que este principio hace referencia a la favorabilidad en la aplicación de la ley penal en el tiempo y se parte del supuesto de que la vigencia de la ley penal es hacia el futuro, pues debe estar vigente al tiempo en el que se comete el hecho punible, es decir la ley penal no rige hacia el pasado (retroactividad) y no tiene vigencia después de derogada (ultractiva). No obstante, es posible su aplicación retroactiva o ultractiva cuando es favorable al agente del hecho punible.

Vale, en el caso materia de estudio analizar el fenómeno de la favorabilidad en las denominadas leyes excepcionales y temporales, estas últimas cuya vida está delimitada en el tiempo de manera expresa o tácita desde que entraron a regir y porque se suspenden la vigencia de las que sean contrarias mientras dura la precaria existencia. En cuanto a las excepciones, tales las que se expiden para solucionar situaciones extraordinarias y de precaria aunque no definida duración, como las que expide el Gobierno Nacional en ministerio del artículo 121 de la C.N., (sic) en uno y otro caso vemos que impera el principio de favorabilidad, porque resulta igualmente viable tanto su retroactiva como ultractiva aplicación.

Por otra parte el artículo 40 de la ley 153 de 1.887 establece que: "Las leyes concernientes a la ritualidad y sustanciación de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir... y en cuanto términos que hubiere empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de ser iniciadas, observándose que esta excepción para nada hace relación a la competencia. Siendo claro que respecto a ésta rige el principio general del efecto inmediato de las leyes.

Conforme a lo anterior, en nuestro sentir se impone la aplicación de las normas que regulan la materia en el vigente C.P.P. por ser posteriores a las contenidas en el Decreto 2271 de 1.991, criterio que encuentra respaldo en el artículo 2º de la Ley 153 de 1.887 que establece: "La ley posterior prevalece sobre la anterior".

Se anexaron a la presente diligencia los siguientes documentos:

1. Oficio Nro. JSC-049, del 4 de agosto de 1.992 expedido por la Dirección Regional de Fiscalías de Santa Fe de Bogotá.
2. Estadísticas de la Dirección Regional de Fiscalías Santa Fe de Bogotá.

3. Auto de julio 8 de 1.992, en el proceso número 6391.
4. Auto de 21 de julio de 1.992 en el proceso 7826.

11.6) Acta de la diligencia de inspección judicial practicada en la Dirección Regional de la Fiscalía de Medellín.

En la Regional de Medellín se analizaron procesos en los que fue concedido el beneficio de la libertad provisional y en el que éste fue negado. Igualmente se recibió declaración a dos fiscales regionales.

El 1° de julio de 1.992, el apoderado de los procesados presentó escrito solicitando la libertad provisional fundamentado en que los procesados llevaban para la fecha más de 760 días privados de la libertad sin que se hubiere calificado el mérito de la instrucción; el apoderado se fundamentó en los siguientes artículos: numeral 4° del artículo 415 y parágrafo del Código de Procedimiento Penal, 6° y 10 del Código penal y 40 a 44 de la Ley 153 de 1.887.

Estimó la agencia del Ministerio Público mediante concepto de fecha julio 8 de 1.992 que los sindicados tenían derecho a gozar del beneficio de la libertad provisional con fundamento en los siguientes planteamientos:

"Al entrar en vigencia el nuevo estatuto de procedimiento penal desapareció la llamada jurisdicción de orden público y los rituales que reglaban el procedimiento, para dar paso al H. Tribunal Nacional, jueces regionales y fiscales delegados ante éstos, con competencias para conocer de los procesos por los delitos que venían conociendo los funcionarios de la antigua jurisdicción de orden público...

En lo atinente al derecho a la libertad provisional, el artículo 59 del Decreto 2790 de 1.990 (099 de 1.991), sólo lo permitía en dos eventos: a) cumplimiento en detención preventiva de un tiempo igual al que mereciere como pena en caso de condena y b) haber superado los 70 años de edad.

Ahora, con la puesta en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal, en cuanto atañe a los delitos de competencia de los jueces regionales, el estatuto es suficientemente claro, cuando el parágrafo del artículo 415 preceptúa... (copia textual).

Se trata en consecuencia de una causal objetiva de libertad.

Es claro pues, que el Código de Procedimiento Penal que entró en vigencia el 1° de este mes, derogó, tácitamente las normas que rituaban los procesos en la jurisdicción de orden público y las que se referían por consiguiente, a la restringida libertad provisional.

En el caso sometido a consideración de la Procuraduría es evidente que se cumplen los dos requisitos exigidos por la norma (artículo 415), han superado en mucho, el lapso de 360 días de privación efectiva de la libertad, acorde con las constancias del proceso y el mérito del sumario no se haya calificado toda vez que ni siquiera se haya clausurado la investigación...

No debe olvidarse además que para una mejor comprensión de todo aquello relacionado con normas sustantivas en materia penal (y el derecho a la libertad es una de ellas), los principios a que se refieren los artículos 10° del Código penal, 29 de la Constitución Nacional vigente y los pertinentes de la Ley 153 de 1.887. Debe observarse así mismo el mandato del artículo 6° del Código de Procedimiento Penal..."

En el interrogatorio a los fiscales regionales, éstos contestaron a la pregunta relacionada con la aplicación del parágrafo del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal, lo siguiente:

"Soy del criterio de que el Código de Procedimiento Penal del año de 1.991, es aplicable a todos los delitos de competencia de los jueces regionales porque no pocos artículos, y a lo largo del proceso, regulan la forma en que se deben proferir medidas de aseguramiento, las mismas causales de libertad. Referente al Decreto 2271 de 1.991, tuvo vigencia hasta el 30 de junio del presente año en que por mandato expreso del artículo 573 deroga todas las normas complementarias y todas las disposiciones que sean contrarias al presente decreto. Por lo demás dentro de la normatividad especial del Decreto 2271, afectan mandatos constitucionales como el de la libertad, el de ser procesados en términos sumarios e improrrogables sin dilaciones injustificadas, el debido proceso, la presunción de inocencia al permanecer una persona sumariada por término indefinido. Estos decretos extraordinarios traídos como permanentes se justificaron en un momento para llenar el vacío legislativo existente entre el momento en que se levantó el estado de sitio y los 90 días más, hasta el momento en que empezó a regir el Decreto 2700 de 1.991..."

Soy del criterio y así también lo ha predicado la Sala Penal de la Corte Suprema en varias oportunidades, que frente a una norma general y una especial, no se puede alegar el principio de favorabilidad y menos aplicarlo. El Código de Procedimiento Penal es una norma general y el Decreto 2271 de 1.991 es norma especial, por tanto mal podría aplicarse este principio. Lo que se sostiene es que el Decreto 2700 de 1.991, derogó el Decreto 2271 del mismo año, al regular los casos de competencia de los jueces regionales y expresamente derogar el decreto especial..."

Si el 2271 estuviera vigente, entonces en estos momentos no existirían los fiscales regionales sino los jueces de orden público y no se entiende

4. Oficio número 0523 de fecha julio 3 de 1.992, dirigido a la Dra. Ana Montes Calderón Directora Nacional de Fiscalías, firmado por el Dr. Arturo Velásquez Gallo, Jefe de la Secretaría Común de la Dirección Regional de Fiscalías, por medio de la cual se relacionan las peticiones de libertad

5. Oficio número 531 de julio 4 de 1.992, dirigido a la Dirección de Fiscalías , mediante el cual se complementa la información del Oficio Nro. 523, en el que se relacionan 56 solicitudes de libertad impetradas por los sindicatos que están por cuenta de la Dirección Regional.

6. Oficio número 550 de fecha julio 10 de 1.992 dirigido a la Dra. Ana Montes Calderón sobre las peticiones de libertad impetradas en la Regional del 1° al 10 de julio de 1.992.

11.7) Acta de la diligencia de inspección judicial practicada en la Dirección Regional de la Fiscalía de Cali.

En dichas Acta se lee:

"PREGUNTADO ¿Sírvasse manifestar si con anterioridad al primero de julio de 1992 previeron la posibilidad de que se presentaran numerosas solicitudes de libertad en virtud de la interpretación que algunos hicieron del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal? CONTESTO: Si, por la cantidad de procesos y el tiempo que había transcurrido en la tramitación de los mismos. PREGUNTADO: ¿Existía consenso al respecto entre los fiscales o anteriormente entre los jueces de instrucción de orden público? CONTESTO: Si, el consenso era unánime entre todos nosotros" _

Se anexaron a la diligencia los siguientes documentos:

1. Oficio número 5.250 de julio 22 de 1.992, sobre relación de peticiones de libertad.
2. Oficio número 240 del 3 de agosto de 1.992 dirigido de la Dirección Regional a la Dirección Nacional de Fiscalías.
3. Oficio número 241, del 3 de agosto de 1.992, dirigido de la Dirección Regional al Tribunal Nacional con su anexo.
4. Listado de detenidos por delito, de agosto 11 de 1992, a saber:

LISTADO DE PRESOS POR DELITO AL 11 DE AGOSTO DE 1992

DELITOS**ACUMULADO DE
PRESOS X DELITO**

CONCIERTO PARA DELINQUIR	14	
CONSTEÑIMTO. PARA INGR. A GRUPO TERROR.	4	
CULTIVAR PLANTAS MARIH. COCAINA O AMAPOLA		85
EXTORSION	122	
FAB. Y TRAF. DE ARMAS Y MUNICIONES FFAA.	325	
HOMICIDIO CON FINES TERRORISTAS.	30	
HOMICIDIO EN PERSONA CALIFICADA		21
LESIONES PERSONAIES CON F. TERRORISTAS	1	
OTROS	1	
REBELION Y SEDICION	13	
SECUESTRO	161	
TENEN. FAB. TRAFICO Y USO DE ARMAS	9	
TERRORISMO	18	
TRANSP. VENDER O ELAB. PERSONAIES QUE PROD. DEP. 390		
USAR BIEN PARA ELAB. TRANS. O VENDER DROGA	2	
UTILIZACION ILEGAL DE UNIFORMES E INSIG.	47	

TOTAL PRESOS POR DELITOS.....	1.243
--------------------------------------	--------------

**LISTADO DE PRESOS POR DELITO
AL 11 DE AGOSTO DE 1992**

DELITOS	ACUMULADO DE PRESOS X DELITO
AMINIST. RECURSO PARA TERRORISMO	1
ADQUISICION ILICITA DE BIENES	109
AMENAZAS PERSONALES- FAMILIARES	97
CONCIERTO DEL. TERRO. SICARIATO	18
CONEXOS CON ORDEN PUBLICO	15
CORRUPCION ALIMENTOS Y MEDICINAS	2
CULT. PLANTAS MARIH. COCAINA. OTROS	207
DEL. A MAGIST. JUECES GOB. ETC.	2
DESTIN. BIENACTIV. NARCOTRAFICO	53
EMPLEO DE SSUT. OBJETOS PELIGROSOS	9
ENRIQUECIMIENTO ILICITO	16
EXTORSION	729
FAB. ALMAC. TRAF. ARMAS DE LAS FF.AA.	519
FAB. ALMAC. TRAF. ARMAS DEF. PERSONAL	5
HOMICIDIO CON FINES TERRORISTAS	164
INSTIGACIÓN INGRESO GRUP. TERRORISTA.	3
INSTRUC. ENTRENAMTO. GRUPO TERRORIS.	1
LESIONES CON FINES TERRORISTAS	13
OTROS	28
POSESION ILEGAL DE INSUMOS	4
REBELION Y SEDICION	33
SECUESTRO	361
TERRORISMO	209
TRANSP. VEND. ELAB. ESTUPEFACIENTES	680
USO ILIC. EQUIP. TRANSMIS. RECEPTORES	1
USO ILEGAL UNIFORMES-INSIGNEAS	73
TOTAL PRESOS POR DELITOS.....	3.352

12) Prueba extraproceso.

El 30 de agosto de 1991, los doctores Jorge Acevedo y Jaime Silva del Instituto SER de investigación remitieron al Sr. Ministro de Justicia, Fernando Carrillo Flórez un estudio elaborado por el Sr. Exministro de Justicia Jaime Giraldo Angel del proyecto de Código de Procedimiento Penal, en el cual se hicieron importantes observaciones sobre la concordancia que debía existir entre el proyecto y la Fiscalía General. De los comentarios es necesario resaltar el que corresponde al hoy artículo 415 del C.P.P. y su párrafo:

"2) En el párrafo del artículo 412 [corresponde al 415 y esa era la numeración en el proyecto] se dispone que en los delitos de competencia de los jueces regionales la libertad provisional procederá "únicamente" en los casos previstos en los numerales 2º y 3º del mismo, pero en seguida se dice que en los casos de los numerales 4º y 5º el término para que proceda la libertad en estos delitos se duplicará.

En realidad de estas distintas causales sólo se debe conservar la del numeral 2º, agregando la de la edad de 70 años, y sin perjuicio de los casos excepcionales de excarcelación consagrados para quienes se sometan voluntariamente a la justicia, y para quienes no fueron extraditados y se pusieron a disposición de los jueces de orden público por razón del delito que motivó la petición respectiva. El párrafo debe redactarse así:

"PARAGRAFO: Sin perjuicio de los casos de libertad provisional previstos en los decretos 2047 de 1.990 con sus adiciones y reformas, y 1660 de 1.991, en los delitos de competencia de los jueces regionales sólo procederá la excarcelación por la causal contemplada en el numeral 2º de este artículo, y cuando el procesado fuere mayor de 70 años, siempre que antes no hubiere sido procesado por uno de los delitos de competencia de estos jueces".

1.6. De la intervención ciudadana

Se hicieron presentes en el negocio de la referencia, en ejercicio del derecho de intervención ciudadana en los procesos de constitucionalidad, de que trata el artículo 242 numeral 1º de la Carta, las siguientes personas:

1) Rafael Barrios Mendivil.

Norma Acusada: Decreto 1155 de 1992 en su totalidad, hace la transcripción.
Normas violadas: artículo 1, 3, 4, 5, 6, 13, 28, 29, 30, 50, numeral 142, 152, literales 201, 213, 214, numeral 2, 5, 6, 230, 252 y 256 numeral 6, de la Constitución.

Concepto:

-El Gobierno declaró el Estado de Conmoción Interior sin tener atributos legales para ello ya que el artículo 152 literal e) y 214 numeral 2º del Código Penal, establece que el Congreso de la República mediante ley estatutaria es

el encargado de regular los estados de excepción, el cual le otorgaría las facultades y controlará judicialmente al Gobierno en el eventual estado de excepción.

Sin dicha ley el Gobierno no podrá hacer uso de esas facultades, como así le reconoció el Ministro de Gobierno al presentar el proyecto de ley estatutaria al Congreso de la República (cita a Humberto de Calle en una alocución ante el Congreso).

-La grave perturbación del orden público, condición previa e indiscutible para declarar el Estado de Comoción Interior, "no existió más que en la ligera imaginación del Fiscal General de la Nación... Ya que es inconcebible que el reclamo de la ley perturbe el orden público".

-Las causas que llevan al Gobierno a declarar la Comoción Interior tienen que ser objetivos y reales. Las solicitudes de libertad provisional y de Habeas Corpus por vencimiento del término procesal y por prolongación ilegal de la detención de acusados por supuestos delitos de orden público, no constituye causa legítima para implantar el Estado de Comoción Interior. Más aún, la simple probabilidad de que reincida un sindicato de la comisión de graves delitos, al obtener su libertad provisional, es una mera especulación, es una simple hipótesis porque incluso existe la posibilidad de que suceda lo contrario.

-El Decreto 1155 de 1992 viola la libertad personal, el Habeas Corpus, el debido proceso, términos procesales y la igualdad ante la ley.

-El Estado de Comoción Interior fue dictado para modificar las funciones básicas de acusación y juzgamiento previstos en el estatuto procesal penal y por tanto viola flagrantemente los artículos 252 y 214 numeral 5° de la Constitución.

-Cita a Enrique Parejo González, quien en una columna escrita en el periódico El Espectador⁴, dice:

"Ningún ciudadano de bien desea que los presuntos autores de lo peores crímenes que se han cometido en el país queden libres: si no quería que eso sucediera, ha debido precaverse esa eventualidad, mediante el establecimiento de las excepciones correspondientes en las normas procedimentales.

No lo hizo así el Gobierno, luego a él hay que atribuirle la situación de peligro que afrontó la sociedad, como consecuencia de su imprevisión y de su supina negligencia..."

-La decisión del Gobierno fue injurídica y antidemocrática. Cita a Juan Diego Jaramillo⁵.

⁴ El Espectador. Julio 19 de 1992, págs. 3A y 4A.

⁵ El Espectador. Julio 19 de 1992, pág. 5A.

"Mucha gente puede pensar que la heroica actuación del gobierno para evitar la fuga judicial de los presos fue una defensa del sentido de justicia de la sociedad.

En realidad fue todo lo contrario una denegación de justicia en forma masiva y abrumadora que sirve de testimonio contundente de la ineficacia del sistema judicial y de la ineptitud de los gobiernos -especialmente el actual-..."

-Las disposiciones transitorias de la Constitución Política facultaron al Presidente de la República para expedir las normas que organicen la Fiscalía General y las normas de procedimiento penal (artículo transitorio 5º) y el transitorio 8º dispuso que el Gobierno Nacional convirtiera en legislación permanente los decretos expedidos en ejercicio de las facultades de Estado de Sitio si la Comisión Especial no los imprueba."

En virtud de estas facultades fueron incorporadas total o parcialmente 45 disposiciones de la jurisdicción de orden público de los decretos que hicieron tránsito a legislación permanente por medio del Decreto 2271 del 4 de Octubre de 1991.

Esa fue la voluntad del Gobierno, tanto así que el apoderado del Ministerio de Justicia fijó la posición oficial del Gobierno ante la Corte Constitucional, invitando a esa Corporación a declararse inhibida para decidir acerca de la constitucionalidad del Decreto 2271 de 1991, al decir que "es evidente que el nuevo Código incorpora la jurisdicción de orden público a la jurisdicción ordinaria..."

La ley no establece un procedimiento paralelo para juzgar a los sindicatos de los delitos tipificados en el estatuto para la defensa de la Democracia.

2) Asociación Nacional de Abogados Litigantes ANDAL

Norma Acusada: Decreto 1155 de 1991

Normas violadas: Artículos 4, 5, 13, 29, 30, 40, 84, 189 numeral 11, 214.2, 228, 230 y 252 Constitución Nacional.

Concepto:

-El Decreto 1155 de 1991 se profirió sin existir grave perturbación del orden público, incluso si se provocó ésta no es más que el desarrollo de la ineficacia e imprevisión del propio Gobierno.

-La jurisdicción de orden público quedó proscrita a partir de la vigencia de la Constitución de 1991 ya que la Carta expresamente demarcó las jurisdicciones especiales y entre ellas no está la de orden público.

- El Decreto burla los términos procesales, desconoce el derecho de defensa y el ejercicio de la profesión de abogado.
- La actual situación se originó sin tener en cuenta la Constitución, ya que ésta exige que para decretarse un estado de excepción debe existir una ley estatutaria que la reglamente.
- La ley estatutaria que ordena el N°2 del artículo 214 Código Penal no ha sido expedida por el legislador y sin ellas los estados de excepción no pueden ponerse en práctica.
- El Decreto 2700 de 1991 es un Código y por ende es Superior a los demás Decretos como es el 1155 de 1992. Por lo mismo el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal es el aplicable frente a aquellos simples decretos.
- El Presidente no tiene funciones de administrar justicia; solamente tiene la potestad reglamentaria.
- Solicita el Procurador General, se declare impedido para conceptuar por cuanto su posición fue fijada con anterioridad.
- Se anexan fotocopia informal del Decreto 1155 de 1992.

3) Nelson Eduardo Vera Orozco y Hernán García Contreras.

Norma Acusada: Decreto 1155 y 1156 de 1992.

Normas violadas: artículos 213, 29, 93, 94, 113 y 228 Constitución Nacional.

Concepto:

- El Gobierno no podrá invocar confusión de normas para decretar el 1155, ya que eso es bastante claro a la luz del artículo 3° de la Ley 153 de 1887; y el Decreto 2700 de 1991 (por ser norma posterior) derogó a partir del 1° de Julio de 1992 las disposiciones procesales contrarias al Código de Procedimiento Penal. Por lo tanto la jurisdicción de orden público se integraría a la ordinaria.
- Los hechos sobre los cuales se basó el Presidente para decretar el 1155 nunca podrán catalogarse como grave perturbación del orden público por que de ninguna manera atentan de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El hecho de invocar que la libertad puede constituir grave perturbación es un absurdo contrario a derecho.
- El Decreto viola el artículo 29 de la Constitución al afectar el debido proceso, la favorabilidad de la ley y la presunción de inocencia porque se establece en los considerandos del decreto que "...se hace inocua la operancia de la

jurisdicción orientada en los autores y cómplices de delitos de narcotráfico, magnicidios, homicidios con fines terroristas..."

-Los dos Decretos impugnados no sólo vulneran normas constitucionales legales sino tratados internacionales aprobados por Colombia, como:

Ley 74 de 1968 -Artículo 9° (todo individuo tiene derecho a la libertad y seguridades personales), artículo 14 (todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia).

Ley 16 de 1972 -Artículo 7° (derecho a la libertad personal), Artículo 8° (garantías judiciales), Artículo 27 (prohibición de suspender las garantías judiciales).

Los principios fundamentales no pueden suspenderse por causa de la inercia del Estado en su papel juzgador.

Cita a López Michelsen, quien critica al Gobierno⁶.

4) Asociación Nacional de Abogados Litigantes ANDAL

Concepto:

"La agremiación como conciencia jurídica del país" reclama para que se declare la inexequibilidad del "yerro en que incurrió el Gobierno al expedir el Decreto 1155 de Julio 10 de 1992, mediante el cual se abstiene el Gobierno en OCULTAR en forma TARDIA E INAPROPIADA el llamado OPORTUNO que le hiciera ANDAL.

Ratifica ANDAL en este escrito el memorial anterior reiterando la solicitud y transcribiendo nuevamente su texto.

5) María Consuelo del Rio, Roberto Molina Palacio y Rodrigo Uprimny

Norma Acusada: Decreto 1155 y 1156 de 1992.

Normas violadas: 2, 3, 4, 5, 13, 29, 30, 93, 113, 150 ordinal 1, 213, 214, 228, 230, 252 de la Constitución Nacional.

Concepto:

-La Interpretación Constitucional debe hacerse de tal manera que la norma fundamental no pierda su "telos esencial" hasta el punto de convertirse en un texto que solo sirve para justificar la arbitrariedad y excesos de regímenes autocráticos. Aún más la interpretación de las facultades del Ejecutivo durante un régimen de excepción debe ser restrictiva.

Como dice el constitucionalista Argentino Linares Quintana:

⁶ El Tiempo, julio 12 de 1992, pág. 7A.

"En la interpretación constitucional debe prevalecer el contenido teleológico de la constitución, cuya finalidad última es de dar protección y garantía a la libertad y dignidad del hombre. Tratándose de un régimen de excepción que es siempre limitante a los derechos fundamentales y la dignidad humana la interpretación constitucional debe ser restrictiva no extensiva de las normas constitucionales."

Por lo anterior las facultades del Ejecutivo para declarar y desarrollar el Estado de Conmoción Interior deben ser expresas y claras. Pero a pesar de ello el Presidente interpretó de manera general la Constitución, además reformó leyes atentando contra la independencia judicial porque la Constitución expresamente dice que es a la rama judicial a quien le corresponde interpretar leyes.

-El Gobierno tampoco puede establecer un sentido permanente de una norma ordinaria, porque atentaría contra el carácter transitorio y excepcional del Estado de conmoción interior; esto hizo el Gobierno violando la cláusula general de competencia en materia legislativa radicada en el Congreso.

-La aplicación que el Ejecutivo hace de normas de procedimiento penal en los decretos de conmoción interior es equívoca, ya que el artículo 5º transitorio del nuevo Código es explícito al establecer que la jurisdicción de orden público se integra a la jurisdicción ordinaria a partir de la vigencia del nuevo ordenamiento procesal penal. Tanto así que el mismo artículo 415 contiene un párrafo en el cual se dice que para el caso de los delitos de conocimiento de los "jueces sin rostro" los términos previstos para que proceda la libertad provisional, por demora en el cierre de investigación o en el llamamiento a juicio se duplican. Así, el artículo 2º transitorio del Código de Procedimiento Penal dice que la pérdida de competencia de los jueces de orden público será transcurridos 10 años de vigencia del nuevo Código, lo cual se refiere a la desaparición futura de la jurisdicción especial. El Código trae una separación absoluta de las dos jurisdicciones diferentes a lo que el Gobierno establece.

-El Decreto viola el principio de la favorabilidad.

-El Ejecutivo no puede suspender tratados internacionales de derechos humanos por medio del Estado de Conmoción Interior, como éstos:

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado ley 75 de 1968), artículo 9º: "toda persona detenida o presa... tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o ser puesta en libertad..."

Convención Americana (aprobada ley 16 de 1972), Artículo 7º: "Toda persona detenida o retenida tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad".

Respecto de lo que se entiende por un plazo razonable el comité de derechos humanos de la ONU, consideró en el caso N° 46 de 1979 que la detención de un individuo por más de un año pero luego ser liberado por falta de pruebas constituía una violación del Pacto.

En el caso 44 de 1978 estimó que la detención de un individuo por más de 6 meses antes de que se iniciara el proceso, y por más de dos años antes de que se dictase sentencia constituirían demoras excesivas.

El régimen de Comoción Interior faculta al Ejecutivo para expedir decretos legislativos que puedan suspender leyes "que sean incompatibles" con el régimen de excepción pero nunca suspender los tratados durante el Estado de Sitio. Ya que por tener el carácter de supralegales no pueden ser derogados por un legislador ordinario.

-El decreto viola la presunción de inocencia, artículo 29 porque el Gobierno pasa a utilizar la detención preventiva del proceso como una condena.

-La condición de existencia del estado de Comoción Interior está en la "grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional del Estado, o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía". Condición que no es real ya que el problema que se presentó tan solo fué una amenaza.

6) Corporación Colectiva de Abogados.

-Cartas de adhesión:

Sindicato de Trabajadores de Telecom SITTELECOM, Presidencia y Secretaría de la CUT, Asociación Colombiana de Asistencia Social ASCODAS, Asociación Colombiana de Juristas Demócratas, Centro e Investigación y Educación Popular, Asociación de Abogados Laboralistas al servicio de los trabajadores, Asociación de familiares de detenidos y desaparecidos, Fundación PERSONAIES, Investigación y Desarrollo, Organización Nacional Indígena de Colombia. Secretaría del Partido Comunista Colombiano, Congresistas de la U.P. y P.C.C., Alianza Social Indígena, Comité de solidaridad con los presos políticos y la Corporación de servicios regionales comunitarios.

Normas Violadas: Preámbulo y principios fundamentales, artículos 1, 2, 4, 5, 6, 12, 13, 15, 21, 22, 28, 29, 30, 40, 83, 85, 87, 91, 92, 93, 95, 113, 114, 115, 116, 121, 122, 123, 124, 150, 175, 178, 188, 189, 192, 198, 213, 214, 228, 230, 235, 246, 247 y 252.

Concepto:

-El Presidente de la República resquebrajó el Estado de derecho al declarar sin justificación la Conmoción Interior.

-Nunca existieron los motivos para declarar la conmoción ni atributos legales para ello. La Constitución fue violada ya que la ley estatutaria es la que faculta al Presidente para declarar estado de excepción.

-El Gobierno pudo evitar la situación presentada actuando diligentemente.

-El reclamo de la ley no puede perturbar el orden público.

-Para que el Estado de Conmoción esté acorde a la Constitución requiere 3 elementos, y son:

Que la perturbación del orden público sea grave.

Que atente contra la estabilidad, seguridad o convivencia ciudadana.

Que el atentado a la estabilidad sea actualmente no hipotético o eventual. El hecho de pensar que el otorgamiento de la libertad provisional de las personas procesadas por la jurisdicción de orden público acarreará (en el futuro) inestabilidad en las instituciones y convivencia ciudadana, presupone un juicio de culpabilidad contraria a la presunción de inocencia.

-Los Estados de excepción proceden frente a hechos reconocidos por el Gobierno como generadores de la alteración del orden público y no frente a situaciones creadas por el Gobierno.

-Colombia como estado de derecho, presupone la idea de la existencia de una división de poderes en su estructura y funcionamiento, división que se alteró por la intromisión abusiva en el ejercicio de las funciones de la rama jurisdiccional, por parte del Gobierno.

7) Pedro Pablo Camargo.

Norma acusada: Decreto 1155 de 1992.

Normas violadas: 4, 5, 13, 28, 29, 30, 150 numerales 1 y 2, 201, 213, 214, 256 numeral 6, 230, 252 Constitución Nacional.

Concepto:

-El Decreto viola el artículo 252 de la Constitución Nacional. El Decreto impugnado en uno de sus considerandos dispone la modificación de las funciones básicas de acusación y juzgamiento previstas en el Código de Procedimiento Penal; atentando abiertamente contra la ley suprema.

-Transgrede el artículo 214 numeral 5° cuando se declaró un estado de excepción sin haber ocurrido los casos de conmoción interior.

- También viola el artículo 213, éste exige como requisito sine qua non que exista una "grave perturbación del orden público...". Sin embargo, el Presidente de la República invocó una eventual amenaza, pero no una grave perturbación, al manifestar en su alocución que con los decretos dictados (el 1155 y 1156) se buscó evitar la eventual liberación de los presuntos asesinos de Luis Carlos Galán y de Jorge Enrique Pulido.

El artículo 213 de la Carta Política sólo acepta como causa para dictar ese estado de excepción "la grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional..." Nunca la acepta como posible la interpretación gubernamental que fué el conflicto jurídico de interpretación de normas penales procesales.

-Tal como señala la Corte Constitucional en su fallo del 15 de Mayo de 1992, las causas que lleven al Gobierno a declarar el Estado de excepción tienen que ser objetivas y reales y "el Presidente debe acertar, so pena de comprometer su responsabilidad política y penal", caso en el cual el Presidente debe responder.

-El argumento central del Presidente de la República para declarar el Estado de conmoción interior fué las consecuencias funestas acarreadas por la cantidad de peticiones de libertad provisional y de Habeas Corpus contra detenciones ilegales por vencimiento de términos procesales, no es válido, no es legítimo; por el contrario dichos motivos son conductos amparados por la Constitución como derechos fundamentales.

-El artículo 230 de la Constitución Nacional nos permite concluir que no es conducta ilegítima interponer los acciones y los recursos por violación de los términos procesales penales, lo cual es perfectamente legal. Conducta que a la luz del artículo 13 Constitucional es permitida a todos las personas detenidas sin distinción en sus derechos, y sin discriminación a igual protección de la ley.

-El decreto también viola el artículo 4º de la Carta por el cual la Constitución es norma de normas; el artículo 5º en cuanto el Estado reconoce "sin discriminación alguna la primacía de los derechos inalienables de la persona".

-El decreto viola el artículo 250 de la Carta al manifestar que "la situación planteada no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía" porque desconoce las atribuciones de la Fiscalía y del Procurador General de la Nación (Artículo 278).

-El Presidente "no tuvo escrúpulos al haber declarado el Estado de Conmoción Interior por medio de su decreto 1155..." al hacerlo sin que el Congreso hubiere expedido la correspondiente ley estatutaria.

8) Jaime Gaviria Bazzan.

Norma acusada: Decreto 1155 de 1992.
Normas violadas: Artículo 213.

Concepto:

- La existencia de una norma jurídica creada por el mismo Gobierno -C.P.P.-, y su desarrollo como lo es que las personas soliciten su libertad, no es lógico que provoque la declaratoria de Conmoción Interior dentro de la estructura jurídica racional.
- El Gobierno decretó el Estado de Conmoción Interior sobre la base de un hecho futuro de que los procesados al obtener su libertad generaría una grave perturbación del orden público.

9) Luis Fernando Taborda López.

Norma acusada: Decretos 1155 y 1156 de 1992.
Normas violadas: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11a, 16, 23, 24, 28, 29, 30, 121, 214 numeral 2, 252 Carta Constitucional.

Concepto:

- Solicita la suspensión provisional de los derechos demandados por los graves perjuicios que acarrearán.
- El Gobierno pretende desconocer y desorientar las instituciones políticas y jurídicas que se enmarcan en el nuevo orden institucional al considerar como el origen de la Conmoción Interior la misma ley.
- Tomando como base los fines del Estado no le es dado al Gobierno salirse de estos parámetros institucionales, y es absurdo pensar que el Gobierno señale como justificativo del Decreto su propio error, más aun cuando modifica los presupuestos jurídicos en los cuales las personas pueden ejercer sus derechos institucionales consagrados en la Constitución Nacional.
- Durante los estados de excepción el Gobierno no podrá suprimir, ni modificar los organismos ni las funciones básicas del juzgamiento y acusación como son el artículo 28 y 29 Constitucional; a pesar de ello el Gobierno suspende los efectos jurídicos procesales de las libertades que se pueden conceder al amparo de los artículos 415, 430 y 55 del Código de Procedimiento Penal.
- El Gobierno dictó los decretos reseñados sin la existencia de una ley estatutaria que regule estos estados excepcionales.

10) Alvaro Ochoa Morales.

Norma acusada: Decretos 1156 de 1992, artículo 3.

Normas violadas: 30 de la Carta.

Concepto:

- El derecho de Habeas Corpus no puede ser vulnerado aún en los estados de excepción.
- El Gobierno sobrepasó sus facultades y en consecuencia el Decreto 1155 de 1.992 debe ser declarado inexecutable para que opere la cosa juzgada constitucional.

11) Alejandro Augusto Banol Betancur y Laura Gertrudis Banol Betancur.

Norma Acusada: Decretos 115 y 1156 de 1992.

Normas violadas: Artículo 29 y 213 de la Constitución.

Concepto:

- Los Decretos demandados presentan vicios de forma y fondo ya que fueron suscritos por 2 viceministros, totalmente contrario a la que dice la Constitución al exigir la firma de "todos" los ministros, contenido bastante claro que no requiere interpretación.
- Con los Decretos se viola el debido proceso ya que toda persona tiene derecho a la defensa, al debido proceso sin dilaciones injustificadas, etc.
- Se está violando también la presunción de inocencia al catalogar de un solo tajo a las personas sometidas a la justicia como autores y cómplices de delitos de narcotráfico, magnicidios, homicidios con fines terroristas.

12) Reclusos de la Cárcel Distrital de Pereira sindicados bajo la jurisdicción de orden público.

Norma acusada: Decretos 1155 y 1156 de 1992.

Normas violadas: 4, 5, 6.

Concepto:

- La sustentación del Decreto está dada sobre supuestos políticos pero nunca explica las circunstancias que perturben "la seguridad del Estado a la convivencia ciudadana".
- Desconocen las normas rectoras de la ley. "Y especialmente se discrimina con un lenguaje barato y vulgar la primacía de los derechos inalienables de las personas", de los sindicatos, la unidad familiar y la personalidad de los jueces colombianos.

-Se viola el artículo 29 sobre el debido proceso, desconociendo la presunción de inocencia y prejuzgando.

13) Felix Vega Pérez.

Norma acusada: Decretos 1155 y 1156 de 1992.

Normas violadas: 214, 29.

Concepto:

La Constitución de 1991 contempló dos tipos de normas:

-Las que tenían plena e inmediata vigencia.

-Las que aplazaban su vigencia hasta la promulgación de la ley atinente. Entre este grupo se encuentran los artículos que se refieren a los estados de excepción que para crear situaciones jurídicas necesitan una ley complementaria.

-No es válida la conmoción que sea creada por el mismo Gobierno.

14) Darío González Vásquez, Fernando Mesa Morales y Julio González Zapata

Norma acusada: Decretos 1155 y 1156 de 1992.

Normas violadas: 213.

Concepto:

-El Gobierno Nacional llevó a cabo la función de interpretación de una norma inexistente (el Decreto 2271 de 1991) ya que el Decreto en mención fue derogado por el nuevo Código de Procedimiento Penal emanado de la Comisión Especial.

-El nuevo Código de Procedimiento Penal integró a la jurisdicción ordinaria la jurisdicción de orden público, señalando las competencias del Tribunal Nacional (antes Tribunal Superior de Orden Público) y de los jueces regionales (antes de orden público). Y por lo mismo deroga íntegramente el anterior decreto.

Por lo anterior se concluye que la motivación del Gobierno para decretar el 1155 y 1156 es totalmente infundada, es inconstitucional. El Gobierno acudió a un mecanismo ilegítimo para conjurar una supuesta crisis, afectando y violando el principio de la favorabilidad.

Además de los anteriores escritos, el Representante a la Cámara Darío Martínez Betancourt remitió a la Presidencia de esta Corporación un informe

sobre la constitucionalidad del Decreto 1155 de 1.992 solicitando se declare inexecutable por motivos similares a los anteriormente expuestos.

2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

2.1. Competencia

De conformidad con los artículos 4o., 213, 215 y 241.7 de la Constitución Política, el control de constitucionalidad del Decreto que declara el estado de conmoción interior corresponde a la Corte Constitucional, tanto en sus aspectos de fondo como de forma.

A este respecto la Corporación reitera sus pronunciamientos sobre la materia contenidos en sus fallos de mayo 7 y julio 9 de 1992.⁷

2.2. De la Ausencia de Impedimento del Procurador

Esta Corte entra a pronunciarse sobre un eventual impedimento del señor Procurador General de la Nación, doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla, ante el surgimiento del tema tanto por parte de ANDAL, que intervino en el proceso -para efectos de alegar el impedimento-, como por parte del propio Procurador -para aducir su improcedencia-.

Para esta Corporación el Procurador General de la Nación no se encuentra impedido para conceptuar en este proceso.

La Corte se basa para arribar a tal conclusión en las siguientes palabras del Ministerio Público, las cuales comparte y acoge:

"En ningún momento el Procurador General se manifestó sobre la viabilidad de tornar auténtica tal interpretación mediante la expedición de un decreto legislativo de conmoción interior, previa utilización del instituto exceptivo del artículo 213 de la Constitución. Por eso, nada ha dicho sobre la constitucionalidad de los decretos 1155 y 1156 de 10 de julio del presente año, y siendo ello así, como en efecto lo es, no puede declarársele (sic) incurso en las causales a que se refiere el artículo 25 del Decreto 2067 de 1991, pues no ha conceptuado sobre la inconstitucionalidad de los decretos 1155 y 1156, ni ha intervenido en su expedición, ni tiene interés personal en la decisión que adopte finalmente la Corte."

⁷ Cfr. Sentencias de los procesos No. R.E.-001 y No. R.E.-004 de la Sala Plena de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

Por otra parte el Ministerio Público representa a la sociedad civil en su conjunto y en consecuencia mal puede pensarse en un eventual sesgo o interés particular de sus conceptos ante esta Corporación.

Así mismo hay que tener presente que la Procuraduría General de la Nación cumple varias funciones simultáneamente y por tanto los conceptos que emita en el marco de una de ellas, las funciones del Ministerio Público no son excluyentes entre sí, no puede comprometer a la institución en todas las demás, máxime si se tiene en cuenta que la vista fiscal no es vinculante para la Corte Constitucional.

2.3. Del Examen de los Requisitos de Forma

El Decreto 1155 de 1992 cumple con los requerimientos formales exigidos por el artículo 213 de la Constitución, a saber:

- a) En el texto del Decreto se consignan las razones que dieron lugar a la declaratoria.
- b) El Decreto lleva la firma del Presidente de la República y de doce Ministros y dos Viceministros encargados de funciones ministeriales.
- c. El período para el cual se declaró, -desde el 10 de julio de 1992 hasta las veinticuatro horas del 16 de julio del mismo año, esto es, un total de siete (7) días-, se encuentra dentro del término límite de noventa (90) días permitidos para el efecto.

Observa la Corte que una vez expedido el decreto de excepción con las anteriores formalidades surge el requerimiento adicional, ya no para su expedición sino como consecuencia de ella de convocar al Congreso de la República. Como quiera que no se encontraba reunido al momento de la declaratoria de la conmoción interior, fue convocado a reunión dentro de los tres días siguientes a la fecha del Decreto 1155.

2.4. De la Discrecionalidad y Control de la Conmoción

Esta Corporación ya ha afirmado lo siguiente en reiteradas ocasiones, a propósito de la revisión de normas dictadas en períodos de excepción constitucional:

"La Corte procede a estudiar el presupuesto objetivo de la declaración de [conmoción interior], advirtiendo que dicho análisis se realiza a partir del marco de referencia de la doctrina establecida en su sentencia del 7 de mayo de 1992, en la cual tuvo oportunidad de profundizar aspectos igualmente relevantes en el caso presente, referidos a la relación normalidad-anormalidad en la Constitución

Política y al margen de apreciación y discrecionalidad en los estados de excepción..."⁸

En la sentencia aludida en esta cita se afirmó, por su parte, lo siguiente:

"17. El relativo detalle de la regulación constitucional de los estados de excepción...se inspira en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente se manifestó contra el abuso del estado de sitio.

"No está ausente del repudiado abuso de las instituciones de excepción, aparte de las violaciones a los derechos humanos que puedan cometerse bajo su amparo, la virtual expropiación de la función legislativa por parte del Presidente -modificando de hecho el diseño de la organización y división del poder público establecida en la Constitución- cuando se recurra a la declaratoria de un estado de excepción sin reunirse objetivamente las causales para su procedencia.

"Por esta razón, la Corte Constitucional interpreta el conjunto de normas que el Estatuto Fundamental dedica a los estados de excepción, en el sentido de límite y freno al abuso de la discrecionalidad...

"19. El control no puede tornar anodino el instrumento de excepción pero este no puede tampoco acarrear la negación del Estado social de derecho y la vigencia del principio democrático que lo sustenta, menos todavía si se tiene presente que su designio último y primero es su defensa. La razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado."⁹

2.5. De la normalidad y Anormalidad en la Constitución

La democracia constitucional prevé la posibilidad de "suspender" ciertas garantías ciudadanas mediante la figura del estado de excepción en casos de extrema gravedad. Sin embargo, los estados de excepción son justamente eso, excepcionales, y sólo se conciben como mecanismo transitorio e inevitable. En el Estado constitucional democrático existe, entonces, una separación cualitativa y axiológica entre la normalidad y la anormalidad, que consiste simple y llanamente en que lo primero es un beneficio y lo segundo un mal necesario. El Estado de Excepción es un mal necesario para épocas calamitosas.

⁸ Sentencia D-004 Op. Cit. Argumento No. 3 de los fundamentos jurídicos

⁹ Sentencia No. D-001. Op. Cit. Fundamentos Jurídicos

Recurrir al Estado de Excepción con el propósito de solucionar problemas de crisis menores o de crisis meramente gubernamentales, no significa otra cosa que un abuso del derecho constitucional que pone en tela de juicio el Estado de derecho. La noción de abuso del derecho hace alusión a ciertas situaciones en las cuales las normas jurídicas son aplicadas de tal manera que se desvirtúa el objetivo jurídico que persigue la norma, y esto es justamente lo que sucede cuando la norma del estado de excepción es aplicada estratégicamente para solucionar problemas sociales menores o problemas políticos.

Así lo sostiene el Gobierno Nacional cuando en los memoriales enviados a este proceso afirmó:

"...pero, por otra parte, con la Constitución de 1991 también se buscó impedir que los estados de excepción fueran declarados para tratar problemas normales en una sociedad caracterizada por el conflicto."¹⁰

Justificar semejante práctica con el argumento jurídico formal de que se trata de una figura prevista en la Constitución y que por lo tanto se trata de un instrumento de Gobierno tal como los otros, es desconocer el verdadero sentido histórico de dicha institución, es dejar de lado la voluntad del constituyente colombiano y, sobre todo, significa mediatizar el principio democrático en beneficio del principio institucional.

Ahora bien, en Colombia la utilización permanente del Estado de excepción durante la vigencia de la Constitución de 1886, desvirtuó el carácter excepcional de esta figura e hizo de ella un instrumento estratégico de defensa del poder institucional por encima de los derechos individuales, que se acercó a los propósitos derivados de la ética utilitarista del estado absolutista.

Al borrar los límites semánticos que separan lo normal de lo anormal, se desvanecen las fronteras jurídicas que separan la regla de la excepción a la regla. La opción entre lo uno y lo otro queda en manos de la voluntad política y, entonces, la norma constitucional que define la excepción se convierte en una norma política que define la regla. La excepción a la regla se convierte en un mecanismo de acción gubernamental.

Lo que si resulta intolerable para el constitucionalismo es que la normalidad y la anormalidad sean despojadas de su sentido original y se utilicen estratégicamente con el fin de obtener los beneficios políticos e institucionales que cada una de estas dos situaciones pueda tener en un momento específico. Es decir que no sea la realidad, crítica e inmanejable, la que determine el criterio de la anormalidad constitucional, sino el beneficio político institucional.

Para la Corte Constitucional el Decreto 1155 de 1992 es exequible por dos motivos: primero, porque se reunieron los presupuestos formales que se

¹⁰ Cfr. Memorial de la Presidencia de la República con destino a este proceso, del 13 de agosto de 1991, pag. 4.

requieren para su declaratoria; segundo, porque las facultades de la declaratoria de la conmoción interior eran idóneas para conjurar la crisis, cuyas circunstancias objetivas se exponen a continuación:

2.6 Presupuestos Objetivos

Se analizarán aquí los requerimientos para la declaratoria de la conmoción interior.

El artículo 213 de la Constitución Política, al definir la conmoción interior dispone en su inciso primero:

"En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior..."

Se observa que se trata de exigencias materiales cuya existencia se deja a la discrecionalidad razonable del Presidente de la República, verificables por la Corte Constitucional -para efectos del control material- y por el Congreso de la República -para el control político-.

La Corte observa que el hecho de que aún no se haya expedido la ley estatutaria para regular las facultades del Gobierno durante los estados de excepción, de que trata el artículo 152 literal e) de la Carta, no impide la declaratoria de la conmoción interior, pues ella no es un presupuesto para la declaratoria sino un instrumento para el control de su ejercicio.

Ahora, la falta de dicha ley estatutaria no comporta tampoco una ausencia de control de las competencias exceptivas del Ejecutivo. Tal carencia se suple, ciertamente, con una doble normatividad:

De un lado, la propia Carta fija límites al ejercicio de las facultades de excepción, así:

a) El artículo 213 establece en su inciso segundo un primer límite teleológico:

"Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos" (Subrayas no originales).

b) Un segundo límite es el alcance legislativo parcial de los decretos legislativos: sólo "pueden suspender" las leyes (vid infra), incompatibles con el estado de conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días".

c) No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales.

d) No se interrumpirá el normal funcionamiento de las normas del poder público, ni de los órganos del Estado (art. 214 C.N.).

e) En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.

Como anota el Procurador General de la Nación "a título de consideración marginal, tal hermenéutica no puede ser aval para que el Congreso de la República no expida la ley estatutaria mencionada".

Ahora bien, para analizar la conmoción interior es necesario previamente inscribir dicho tema en la órbita del Estado social de derecho. Colombia, ciertamente, ha sido definida como un Estado social de derecho -artículo 1o. CP-. De una tal definición, que es ontológica y no retórica, se desprende que el Estado es democrático, humanista y personalista. El poder público se encuentra al servicio del hombre y no al revés. La persona es el fin último del Estado, visto en la tensión individuo-sociedad. Así lo ha establecido esta Corporación¹. Y no sólo la persona, en tanto que sujeto vivo, sino la persona con dignidad, que es un atributo adicional a la mera existencia. El objeto del Estado no es pues, únicamente, la vida de las personas sino también una cierta calidad de vida de las personas.

Una de las características propias de una vida digna es el derecho a gozar de ciertas garantías de la persona respecto del poderío institucional, así como de los derechos constitucionales fundamentales, "los cuales son PERSONALES para defender al hombre solo". El Estado civilizado tiene, por el consentimiento del pueblo, el monopolio del poder, el cual se espera se dedique al cumplimiento de los altos fines del Estado -artículo 2o. CP-. El gobernado, como contrapartida, posee un conjunto de garantías que lo protegen de tal poder, como por ejemplo la legalidad y la tipicidad del delito y de la pena -artículo 29 CP-, así como la responsabilidad -artículos 6o. y 9o-, que se establecen en virtud del interés general -artículo 1o. CP-. En consecuencia es a la luz del Estado social de derecho que es preciso leer los estados de excepción constitucional, el cual tiene por fines esenciales, entre otros, según el artículo 2o. de la Carta, la efectividad de los principios, derechos y deberes; el

¹Corte Constitucional. Sentencias C-221, C-449 y C-479.

servicio a la comunidad en aras del interés general; la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Bajo estos parámetros, entonces, confrontará la Corte Constitucional la reunión de los presupuestos objetivos de la conmoción interior, de que trata el artículo 213 de la Carta.

La no Suspensión de los Derechos Humanos en los Estados de Excepción

El numeral segundo del artículo 214 de la Constitución Política afirma:

"Los estados de excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:

"...2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales..."

Sin perjuicio de que el Decreto 1155 hace alusión en sus considerandos a las garantías procesales de los sindicatos de los delitos de narcotráfico, terrorismo y magnicidio y sus nexos con las garantías procesales, la norma sólo declara la conmoción interior, sin entrar en su parte resolutive a regular situaciones que involucren los derechos humanos.

La norma es clara en expresar la imposibilidad de "suspender" los derechos constitucionales fundamentales en los casos de conmoción interior, como ya tuvo ocasión de expresarlo la Corte en Sentencia No. 459 del 15 de Julio de 1992, de la Sala Tercera de Revisión.

Ello es lógico porque en los estados de crisis el Ejecutivo debe gozar de poderes extraordinarios para conjurar tal situación, pero su ejercicio no debe desconocer el contenido esencial de los derechos, sino tan sólo regular su ejercicio, probablemente mediante la imposición de mayores limitaciones a los derechos. Pero una cosa es canalizar una actividad y otra muy distinta es erradicarla de plano a través de la "suspensión" de la misma. Así lo ha afirmado ya esta Corporación. Como anota Haberle, "el contenido esencial es el ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyunturas o ideas políticas".

El artículo 214.2 de la Carta debe ser leído a la luz del artículo 93 de la Constitución, que consagra un doble carácter -vinculante e interpretativo- de los pactos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

En este sentido el derecho internacional vigente en Colombia ha previsto mecanismos de protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas para tiempos de excepción constitucional, y que resultan armónicos con los artículos 213 y 214.2 de la Carta, así:

La Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", ratificada por la Ley 74 de diciembre 26 de 1968, expresa en su artículo 27 lo siguiente:

"Suspensión de Garantías. 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

"2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derecho del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos (negrillas fuera de texto).

Luego la comunidad internacional ha establecido en este artículo que estos derechos constituyen el núcleo esencial mínimo del hombre, que ni siquiera en los estados de excepción pueden ser desconocidos, de tal manera que es razonable limitar las libertades y los derechos, pero existe un espacio que el Estado debe respetar porque afecta la dignidad del hombre.

En las situaciones de crisis, el Estado es revestido entonces de poderes excepcionales, pero en ningún caso dichos poderes podrían desconocer esa zona mínima e intocable de los derechos humanos.

La parte motiva del decreto que se revisa, trae una concepción global del orden público para considerarlo, no sólo como la manifestación de algunos hechos (bombas, secuestros, asesinatos), sino también abordando las causas de los mismos y la propia dinámica que los produce. Cada vez más, en los tiempos que corren, esa visión del orden público en cuanto un sistema estructural, se impone para el más adecuado diseño de su conservación. En efecto, como allí se señala, en la última década la sociedad colombiana ha venido padeciendo una grave realidad delictiva, que a pesar de su carácter

ininterrumpido, de manera intermitente ha producido alteraciones graves del orden público frente a las cuales han sido insuficientes no sólo las "acciones ordinarias de policía", sino también la propia organización judicial, en el cumplimiento de sus fines generales de persecución del delito y la consecuente defensa social.

En respuesta a lo anterior, se organiza la denominada jurisdicción de orden público, mediante decretos escalonados y sucesivos, que en un principio, de manera parcial y luego de manera más definitiva, buscaban controlar los delitos de terrorismo y narcotráfico, magnicidio y secuestro; cuyas últimas expresiones legislativas fueron los decretos legislativos del antiguo Estado de Sitio, números 2790, 099, 390 y 1676 de 1991. Estos decretos por virtud del mecanismo previsto en el artículo 8o. transitorio de la Constitución Política de 1991, fueron convertidos en legislación permanente por el Gobierno Nacional al no ser improbados por la Comisión Especial Legislativa, mediante el Decreto 2271 de 1991. El tratamiento que da este artículo transitorio a la legislación excepcional comentada, muestra de manera clara la decisión del propio constituyente de amparar la vigencia de la misma; amparo de constitucionalidad por noventa (90) días hasta cuando el Gobierno Nacional decidiera, si aún así lo consideraba necesario para mantener el orden público, convertirla en legislación permanente, con la sola condición de que no fueren improbados por la Comisión Especial. Además del aval constitucional otorgado, de mantener su vigencia durante el término indicado, el propio Constituyente, en el artículo 1o. transitorio ibídem, le confirió el carácter de legislación con "fuerza de ley", cuyo control de constitucionalidad correspondería a esta Corporación. Por la misma época, la mencionada Comisión Legislativa expidió el Código de Procedimiento Penal.

La gravedad de los delitos de que conocen los hoy denominados jueces regionales y el Tribunal Nacional, tiene características recogidas con mayor o menor éxito, en procedimientos especiales y de identificación de los jueces, si se les compara con las propias de otras categorías delictivas. Distinción que obedece a la alta capacidad criminal de aquellos delincuentes que, además de sus conductas antisociales mismas, han atentado de manera reiterada contra la vida de los agentes del orden, funcionarios y particulares de distintos niveles, y de Jueces y Magistrados de la República; han usado las cárceles como centros de operación, se han fugado de las mismas, han destruído bienes públicos y sembrado el pánico, alterando la convivencia pacífica de los asociados (art. 2o. C.N.), demostrando con ello un poder de desestabilización mediante poderosas organizaciones apoyadas en la fuerza de la intimidación y del dinero.

Diversas interpretaciones que buscaban aplicar normas del nuevo Código de Procedimiento Penal a los delitos de que conocen los jueces regionales y el Tribunal Nacional, pusieron en evidencia las dificultades que había para asimilar la nueva legislación por parte de abogados y jueces (como lo demuestran estadísticas que obran en este expediente, presentadas por el señor

Fiscal General de la Nación), en el marco también de un nuevo orden constitucional; interpretaciones que por su gran número llevaron al Gobierno, desde la perspectiva propia de responsable del orden público (art. 189-4 C.N.), a considerar que una liberación masiva de detenidos a ordenes de la jurisdicción de los jueces regionales y del Tribunal Nacional, podría producirse, agravando aún más factores de perturbación de la paz ciudadana y de la convivencia pacífica (arts. 2o. y 22 C.N.). Las consideraciones del Gobierno al expedir el Decreto que declaró la conmoción interior, vinieron a ser convalidadas por hechos posteriores, vinculados con la misma etiología criminal propia de los delitos a que se refiere la legislación penal especial.

La República de Colombia viene ensayando distintas reformas a su aparato judicial, con el fin de hacerlo más eficiente, o dicho de otra manera, de lograr el viejo anhelo de una pronta y cumplida justicia. Una realidad compleja, que no es del caso analizar aquí, ha traído como resultado una congestión no sólo de los Despachos Judiciales, que aplican la legislación Penal Ordinaria, sino también, los que aplican la legislación penal especial, es decir, los jueces regionales y el Tribunal Nacional, con grave deterioro de la situación de los sindicados en los derechos procesales que los pueblos más civilizados han elaborado en beneficio de la humanidad para ese tipo de sujetos procesales. La nueva Constitución Política con una consagración extensa de los mismos aviva el sentimiento de inadecuado juzgamiento de buen número de sindicados, sobre todo en lo que hace relación a la celeridad en los procesos; igualmente, y es lo más grave, incentiva el agenciamiento profesional inescrupuloso, que busca ante las dificultades de la justicia originadas en recursos y maniobras de la delincuencia, aprovecharse de ellas, a fin de obtener la impunidad de personas, cuya capacidad de daño social, no es motivo de discusión. Los derechos fundamentales no pueden ser convertidos, por cuanto sería una conclusión interpretativa al absurdo, en medios para obtener la impunidad.

Las formulaciones constitucionales presentan anhelos que debe realizar la Sociedad colombiana en muchos puntos, que aun requieren grandes esfuerzos de todas las personas y del Estado para convertirlos en una realidad cotidiana, un aparato judicial fuerte y eficiente, con los recursos necesarios para someter a la delincuencia al imperio de la ley, y evitar que los inocentes sean injustamente conducidos procesalmente. Este es uno de los anhelos de mejoramiento en la actual Carta Política, que se ve traicionado en buena parte, por una delincuencia dispuesta no sólo a subvertir el orden público, sino de manera específica a impedir la recta aplicación de la ley. La intimidación y el asesinato de jueces de distinta categoría, el uso del gran capital como recurso corruptor, y el terrorismo en sus formas más extremas, a más del gran volumen y complejidad de las conductas delictivas, están en el origen de las dificultades de un aparato judicial para impartir una justicia en la cual todos estamos comprometidos. Esfuerzos en distintos sentidos se han hecho a fin de dar solución a estos problemas, y en especial a la criminalidad específica a la que nos venimos refiriendo, con lo que ha dado en llamarse la política de sometimiento a la justicia, que contiene la legislación penal especial que les es

aplicable. La decisión adoptada por la Sala Plena de la Corporación, de elaborar ponencia conjunta, busca justamente guardar la identidad de los Magistrados Ponentes, lo que es otra medida tendiente a lograr independencia y seguridad de la justicia frente a la delincuencia organizada.

Visto lo anterior, las referencias desestabilizadoras del orden público consideradas en la parte motiva del decreto, no dejan duda sobre su existencia ni sobre la racional apreciación hecha sobre las mismas por el Gobierno para declarar el Estado de Conmoción Interior, resultando el Decreto 1155 de 1992, conforme con las exigencias objetivas o materiales requeridas por la Constitución Política para su expedición, ya que se estaba ante una grave perturbación del orden público, atentatoria de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, y que no podía ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

Puntualiza la Corporación que lo anterior no puede entenderse en el sentido de que las facultades excepcionales impliquen una competencia suficiente a disposición del Gobierno para atentar contra el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política, ni contra los demás derechos fundamentales, toda vez que el artículo 214 numeral 2o. ibídem, los señala como límites del Gobierno en el uso de aquellas facultades.

Con fundamento en lo expuesto, la Corte Constitucional, Sala Plena, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **CONSTITUCIONAL** el Decreto 1155 de 1992, por el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior.

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

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Presidente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-556

ESTADOS DE EXCEPCION-Declaratoria (Salvamento de voto)

En el caso presente, el gobierno no declara el Estado de excepción por la existencia de una perturbación que pudiera afectar la labor judicial, sino que declara la conmoción por la perturbación que supuestamente se deriva del ejercicio de la labor judicial. No es una perturbación que afecta el derecho, es, según el gobierno, un derecho que causa perturbación. Si el derecho establece un cierto orden social y si el estado de excepción fue previsto para restablecer el orden social que se propone el derecho, pues simplemente es imposible que la perturbación, el desorden social, sea el producto del instrumento ordenador. Lo que ha sucedido en Colombia con las declaratorias de los estados de excepción, es que la ineficacia inevitable y necesaria del derecho es presentada como argumento para obtener los beneficios de las prerrogativas excepcionales.

ORDEN PUBLICO-Perturbación (Salvamento de voto)

La perturbación del orden público a la que se refiere el artículo 213 de la Constitución Política, no puede ser entendida por fuera del concepto de orden previsto por el Estado social de derecho. Debe tratarse de una perturbación no prevista como legítima por el derecho mismo. El gobierno, olvida que las reglas de juego de la democracia constitucional y en especial el ejercicio de la libertad, implica riesgos que pueden afectar de manera coyuntural algunos intereses estatales. El ejecutivo confunde ahora la perturbación social con la perturbación institucional. Como en el más burdo de los regímenes de concentración de poderes, el ejecutivo condiciona la actuación de los jueces a su propia conveniencia. La legalidad de la interpretación la supeditada a su incidencia favorable en los propósitos trazados por la política gubernamental.

ESTADOS DE EXCEPCION/ABUSO DEL DERECHO (Salvamento de voto)

Recurrir al estado de excepción con el propósito de solucionar problemas de crisis menores o de crisis meramente gubernamentales, no significa otra cosa que un abuso del derecho constitucional que pone en tela de juicio el Estado de derecho. La noción de abuso del derecho hace alusión a ciertas situaciones en las cuales las normas jurídicas son aplicadas de tal manera que se desvirtúa el objetivo jurídico que persigue la norma y esto es justamente lo que sucede cuando la norma del estado de excepción es aplicada estratégicamente para solucionar problemas sociales menores o problemas políticos. Resulta intolerable para el constitucionalismo es que la normalidad y la anormalidad sean despojadas de su sentido original y se utilicen estratégicamente con el fin de obtener los beneficios políticos e institucionales que cada una de estas dos situaciones pueda tener en un momento específico. Es decir que no sea la realidad, crítica e inmanejable, la que determine el criterio de la anormalidad constitucional, sino el beneficio político institucional.

ORDEN PUBLICO-Perturbación (Salvamento de voto)

No son claros los hechos constitutivos de la grave perturbación de orden público. No pueden ser ni los magnicidios ni el terrorismo, pues según las mismas consideraciones del Gobierno, la jurisdicción de orden público ha sido "eficaz" en el conocimiento de esos delitos. Tampoco puede ser la vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal, ni la interpretación que los jueces le estén dando a la misma, pues es evidente que ni la entrada en vigor de una nueva ley, ni su interpretación judicial, pueden determinar una grave perturbación del orden público. Aún admitiendo que puede haber una verdadera perturbación, el Gobierno, en sus consideraciones, no explica de qué manera esa perturbación afecta la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. Simplemente lo afirma sin elaborar la relación causa-efecto exigido por la Constitución.

De los Magistrados:

CIRO ANGARITA BARON y ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

REF: Radicación R.E.-006

Revisión Constitucional

Decreto 1155 de julio 10 de 1992 "Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior".

Santa Fe de Bogotá, D.C., octubre 15 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 momento defendimos con toda nuestra convicción el proyecto de sentencia presentado inicialmente por el Magistrado Alejandro Martínez Caballero en el cual se proponía la inconstitucionalidad del decreto 1155. Pero nuestras razones, fundadas en el respeto de los derechos humanos y del estado de derecho resultaron vencidas por argumentos en favor de la seguridad institucional y del orden. No es la primera vez que la palabra derecho resulta vencida por la palabra orden¹.

¹ Ver Sentencia #C-543 en la cual se niega declarar inconstitucional la posibilidad de tutelar sentencias. M.P: José Gregorio Hernández Galindo; Sala Plena, Corte Constitucional

Como consecuencia del fracaso del proyecto inicial se nombró un nuevo redactor para recoger los argumentos de la parte mayoritaria y de allí proviene la sentencia de la Corte que ha llegado a nuestras manos con el objeto de que podamos manifestar nuestro disentimiento.

Al conocer el texto de la sentencia, las razones de nuestro desacuerdo se vieron fortalecidas no sólo por el hecho de encontrar una argumentación empobrecida e insulsa, en relación con lo dicho al momento del examen en Sala Plena, sino también por haber sido sorprendidos por errores inexcusables en la estructura y forma del texto finalmente aprobado. A continuación se explica nuestra posición a partir de estos dos tipos de razones.

I. En cuanto a la forma

La sentencia desconoce la regla que condena la utilización, en un escrito, de textos ajenos como propios. Es así como la mayor parte de sus consideraciones proviene de la ponencia inicial, en la cual el texto original se utilizaba justamente para afirmar lo que la sentencia quiere negar. Además no se pusieron comillas ni se citó al autor.

El nuevo ponente no se preocupó por organizar un esquema argumentativo, un hilo conductor de ideas para responder a las razones expuestas, no sólo por los magistrados que salvamos el voto, sino también, y sobre todo, por los ciudadanos preocupados ante la utilización que el gobierno ha hecho de los estados de excepción. Ni el más leve asomo de esta preocupación aparece en el texto de la sentencia. La falta de razones habría tenido una manifestación más digna en el silencio; con la apropiación de argumentos ajenos la sentencia presenta unas consideraciones insustanciales.

Lo dicho hasta el momento explica el hecho de que entre la ponencia inicial y la sentencia final se encuentren párrafos idénticos. Un lector cuidadoso encontrará la diferencia entre ellos: mientras en la sentencia éstos aparecen como palabras muertas, como razones irrelevantes, en el salvamento retoman el sentido y alcance para el cual fueron concebidos; regresan así al ámbito discursivo del cual fueron indebidamente extraídos.

II. Razones de fondo

1. Conmoción por interpretación

El Gobierno declaró la conmoción interior como resultado de una supuesta perturbación del orden público producida por una interpretación judicial. Al hacerlo, partió de un supuesto inexistente para declarar la conmoción, esto es de una grave perturbación del orden público por causa de una interpretación judicial. El cumplimiento de una función legítima del Estado, en este caso el ejercicio de la función judicial, no puede ser la causa de la perturbación. El gobierno incurre en un grave error lógico al suponer una perturbación que no existe, que no puede existir, puesto que el derecho no puede suponer una perturbación por el hecho de su misma realización. El cumplimiento de la

Constitución y de la ley no puede perturbar el orden que ella misma se encuentra llamada a establecer.

Así por ejemplo, una cosa es decretar el estado de excepción por amenaza de grave perturbación del orden público en época de elecciones y otra cosa bien diferente es decretar el estado de excepción para suspender las elecciones arguyendo la perturbación que se pueda derivar de su realización. En el caso presente, el gobierno no declara el Estado de excepción por la existencia de una perturbación que pudiera afectar la labor judicial, sino que declara la conmoción por la perturbación que supuestamente se deriva del ejercicio de la labor judicial. No es una perturbación que afecta el derecho, es, según el gobierno, un derecho que causa perturbación. Y peor aún: es el gobierno el que define cuando el derecho perturba y cuando no. De un plumazo se borra la separación de los poderes.

El gobierno en lugar de invocar el régimen constitucional normal para hacer uso del estado de excepción, invoca el estado de excepción para hacer uso del régimen constitucional normal. En lugar de utilizar la regla para acceder a la excepción, se utiliza la excepción para manipular la regla.

Si el derecho establece un cierto orden social y si el estado de excepción fue previsto para restablecer el orden social que se propone el derecho, pues simplemente es imposible que la perturbación, el desorden social, sea el producto del instrumento ordenador. Aún en el evento de que sociológicamente esto pudiera suceder, jurídicamente sería inaceptable: otorgarle la posibilidad al gobierno de definir cuando el derecho funciona bien y cuando funciona mal, cuando los jueces interpretan bien y cuando lo hacen mal, es simple y llanamente suprimir la supremacía de la constitución e instaurar un régimen de concentración del poder en manos del ejecutivo.

2. Perturbación del orden público

La perturbación del orden público a la que se refiere el artículo 213 de la Constitución Política, no puede ser entendida por fuera del concepto de orden previsto por el Estado social de derecho. Debe tratarse de una perturbación no prevista como legítima por el derecho mismo. El gobierno, olvida que las reglas de juego de la democracia constitucional y en especial el ejercicio de la libertad, implica riesgos que pueden afectar de manera coyuntural algunos intereses estatales. Aquí está una de las grandes diferencias con el sistema de concentración de poderes, en el cual uno sólo de los órganos puede rechazar lo que no conviene a sus propósitos. En el Estado constitucional, en cambio, los órganos actúan a través de competencias previamente definidas. En el caso de la función judicial, su autonomía e independencia son la garantía de que ella logre los propósitos para los cuales fue creada. Un poder judicial que no tiene la última palabra sobre la interpretación de las normas, es tan inocuo como un poder ejecutivo que no pueda administrar sin autorización previa.

De manera similar a la confusión creada durante la anterior declaratoria de estado de emergencia, entre crisis social y crisis gubernamental, el ejecutivo

confunde ahora la perturbación social con la perturbación institucional. Como en el más burdo de los regímenes de concentración de poderes, el ejecutivo condiciona la actuación de los jueces a su propia conveniencia. La legalidad de la interpretación la supeditada a su incidencia favorable en los propósitos trazados por la política gubernamental.

3. El control

El fortalecimiento de la rama jurisdiccional y de la función de control judicial fue un propósito esencial de la Asamblea Nacional Constituyente, que se manifiesta no solo en la creación de nuevos organismos de control y de nuevos instrumentos de protección jurisdiccional de derechos, sino también en la consagración de una nueva concepción del juez en el estado social de derecho y del papel que juega en una estructura política de equilibrio y control de poderes, anteriormente desajustada por el crecimiento excesivo del poder ejecutivo.

La decisión mayoritaria de la Corte no solo desconoce en términos generales la nueva perspectiva constitucional sino que, además, degrada la función jurídica de los jueces ordinarios que interpretan la ley penal y, de esta manera, deshonra su propia función de control frente al poder ejecutivo. Todo ello en detrimento del poder judicial; por un lado el gobierno decreta la perturbación del orden público por considerar que una interpretación judicial es peligrosa, del otro lado la Corte Constitucional subestima la función de los jueces penales en beneficio del supuesto orden. A la actitud del ejecutivo se suma la de la Corte.

3. Constitución y Seguridad

El derecho no puede evitar el desorden; más aún, parte de la razón de ser del derecho se encuentra en la existencia de un cierto desorden social. En el caso concreto del derecho penal, un cierto grado de incumplimiento de la ley penal no solo es inevitable sino que además justifica su misma existencia. El derecho se mueve en un intermedio entre la eficacia total y la ineficacia total, sin que pueda convivir con ninguno de estos dos extremos.

La ineficacia es un fenómeno previsto por el derecho. En el caso de los estados de excepción, cierta ineficacia jurídica -que no es otra cosa que la existencia de una perturbación social que no puede ser controlada por el derecho ordinario- justifica la creación de procedimientos excepcionales de control y de eficacia del derecho.

Pero lo que ha sucedido en Colombia con las declaratorias de los estados de excepción, es que la ineficacia inevitable y necesaria del derecho es presentada como argumento para obtener los beneficios de las prerrogativas excepcionales.

De esta manera el gobierno obtiene los beneficios de la excepcionalidad y de la normalidad, combinando estratégicamente los dos estados de acuerdo con las circunstancias y las necesidades políticas. Esto sucede porque en Colombia los

gobiernos no están dispuestos a afrontar el costo político que, en ciertas ocasiones, trae consigo la situación de normalidad. Los gobiernos no están dispuestos a tolerar las consecuencias desfavorables que acarrea el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, la separación de los poderes, el control de las decisiones administrativas, etc. esta intolerancia es reflejo de la democracia que tenemos. Por eso, en un régimen constitucional firme, la buena disposición de los gobiernos para acatar con respeto y sumisión las decisiones del poder judicial es buen signo del talante y de la fortaleza de su régimen democrático.

Pero esto no habría sucedido si los gobiernos no tuvieran la seguridad de contar con organismos de control complacientes. Son ellos los que han permitido que los gobiernos de los últimos cuarenta años dispongan del juego estratégico entre la normalidad y la excepcionalidad según corran los vientos políticos.

De esta manera, la Constitución de 1886 y también la actual, aparecen como documentos escritos para ser aplicados en ciertas circunstancias y bajo ciertos supuestos. Se derrumba así la idea de supremacía constitucional, de normas de obligatorio e inmediato cumplimiento para todo tiempo y todo espacio. El conjunto de normas constitucionales se convierte en una especie de arsenal que se emplea según el enemigo y según su situación. Las normas, como las armas, están dispuestas para la estrategia, pero no tienen un valor en si mismas. Su validez se encuentra mediatizada, disociada de la eficacia; la validez está condicionada por la eficacia y no a la inversa, como debe ser.

4. Normalidad Anormalidad

La democracia constitucional prevé la posibilidad de suspender ciertas garantías ciudadanas mediante la figura del estado de excepción en casos de extrema gravedad. Sin embargo, los estados de excepción son justamente eso, excepcionales, y sólo se conciben como mecanismo transitorio e inevitable. En el Estado constitucional democrático existe, entonces, una separación cualitativa y axiológica entre la normalidad y la anormalidad, que consiste simple y llanamente en que lo primero es un beneficio y lo segundo un mal necesario. El estado de excepción es un mal necesario para épocas calamitosas, y no un bien conveniente para momentos difíciles.

Recurrir al estado de excepción con el propósito de solucionar problemas de crisis menores o de crisis meramente gubernamentales, no significa otra cosa que un abuso del derecho constitucional que pone en tela de juicio el Estado de derecho. La noción de abuso del derecho hace alusión a ciertas situaciones en las cuales las normas jurídicas son aplicadas de tal manera que se desvirtúa el objetivo jurídico que persigue la norma y esto es justamente lo que sucede cuando la norma del estado de excepción es aplicada estratégicamente para solucionar problemas sociales menores o problemas políticos.

Justificar semejante práctica con el argumento jurídico-formal de que se trata de una figura prevista en la constitución y que por lo tanto se trata de un instrumento de gobierno tal como los otros, es desconocer el verdadero sentido histórico de dicha institución, es dejar de lado la voluntad del constituyente

colombiano y, sobre todo, significa mediatizar el principio democrático en beneficio del principio institucional.

Ahora bien, en Colombia la utilización permanente del Estado de excepción durante la vigencia de la Constitución de 1886, desvirtuó el carácter excepcional de esta figura e hizo de ella un instrumento estratégico de defensa del poder institucional por encima de los derechos individuales, que se acercó a los propósitos derivados de la ética utilitarista del Estado absolutista.

Al borrar los límites semánticos que separan lo normal de lo anormal se desvanecen las fronteras jurídicas que separan la regla de la excepción a la regla. La opción entre lo uno y lo otro queda en manos de la voluntad política y, entonces, la norma constitucional que define la excepción se convierte en una norma política que define la regla. El derecho es apropiado semánticamente por la política. La excepción a la regla se convierte en un mecanismo de acción gubernamental.

En este contexto, resulta intolerable para el constitucionalismo es que la normalidad y la anormalidad sean despojadas de su sentido original y se utilicen estratégicamente con el fin de obtener los beneficios políticos e institucionales que cada una de estas dos situaciones pueda tener en un momento específico. Es decir que no sea la realidad, crítica e inmanejable, la que determine el criterio de la anormalidad constitucional, sino el beneficio político institucional.

III. Consideraciones del Gobierno

Según el artículo 213 de la Constitución Política, en caso de grave perturbación del orden público, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurado mediante las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros podrá declarar el Estado de Conmoción Interior.

De acuerdo con este artículo, en la parte motiva del decreto que declara el estado de conmoción interior, el gobierno debe explicar los siguientes puntos:

a) Cuáles son los hechos constitutivos de la grave perturbación del orden público.

b) De qué forma esos hechos atentan, de manera inminente contra:

- La estabilidad institucional
- La seguridad del Estado, o
- La convivencia ciudadana.

c) Porque las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía son insuficientes para conjurar esa grave perturbación.

Si en la parte motiva del decreto que declara el Estado de Conmoción no se explican estas tres cosas, éste es inconstitucional por violar el art. 213 de la Constitución Política. Esto es lo que sucede con el decreto 1155 de julio 10 de 1992. Las consideraciones que determinaron la declaratoria se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Modalidades criminales como el terrorismo o el magnicidio, que durante los últimos años perturban en forma grave el orden público, determinaron, mediante facultades de estado de sitio, que se creara la jurisdicción de orden público, que ha venido conociendo de dichas formas de delincuencia de manera "eficaz", lo cual ha servido para "fortalecer la administración de justicia en su acción contra la impunidad y contribuye así a asegurar la convivencia ciudadana".

2. Luego de calificar a la jurisdicción de orden público de "eficaz", el gobierno afirma que, en vista de que las causas y los efectos de estos factores de perturbación no han desaparecido -lo cual pone en tela de juicio su eficacia- la Asamblea Nacional Constituyente quiso que esos decretos rigieran por noventa días más a partir de la vigencia de la Constitución, con el objeto de que, si quería el Gobierno, los convirtiera en legislación permanente, siempre y cuando la Comisión especial Legislativa no los improbara. En virtud de esa facultad, las disposiciones relativas a la jurisdicción de orden público fueron adoptadas como legislación permanente.

3. Según el Gobierno, la vigencia de esas medidas ha sido reiterada por el Código de Procedimiento Penal en su artículo 5o. transitorio. Al respecto, el Fiscal General de la Nación, le advierte al Presidente del peligro para el orden público que representa el hecho de que se estén presentando numerosas peticiones de libertad provisional y habeas corpus por parte de procesados sometidos a la jurisdicción de orden público, fundadas en una interpretación de la relación entre estas normas y el Código de procedimiento Penal, que en su concepto no corresponden al "recto entendimiento" que se les debe dar.

4. Afirma entonces el Gobierno que, la falta de precisión acerca de la aplicación de la normatividad de orden público frente al régimen ordinario, hace inocua la operancia de la justicia, la cual genera una situación de impunidad que atenta de manera inminente contra la estabilidad de las instituciones y la seguridad del Estado. Además, continúa, la inoperancia de las medidas de aseguramiento atenta contra la convivencia ciudadana y la perturbación que se ve venir no puede ser conjurada mediante el uso de las autoridades de la policía. Tal es pues, el análisis que hace el Gobierno.

Si se analizan estas consideraciones a la luz del texto constitucional resultan las siguientes incongruencias:

No son claros los hechos constitutivos de la grave perturbación de orden público. No pueden ser ni los magnicidios ni el terrorismo, pues según las mismas consideraciones del Gobierno, la jurisdicción de orden público ha sido "eficaz" en el conocimiento de esos delitos. Tampoco puede ser la vigencia del

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-556

ESTADOS DE EXCEPCION/DEBIDO PROCESO (Aclaración de voto)

Tanto el Decreto que declara el Estado de Conmoción Interior, como los que se dictan bajo su amparo, deben, en efecto, aplicarse con estricta sujeción al debido proceso. En este orden de ideas cabe señalar que así uno de dichos preceptos tenga carácter interpretativo, su efecto se circunscribe necesariamente al periodo de turbación del orden público, no pudiéndose aplicar retroactivamente. De otra parte, el derecho de toda persona a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas y a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, exige del Estado-juez y del Estado-investigador una conducta diligente que no puede únicamente sustentarse en taxativas y restrictivas causales de libertad provisional. Por el contrario, como lo ha señalado esta Corte, aún por fuera de las susodichas causales, procede la libertad provisional si en un término razonable -que en abstracto no puede coincidir con el "máximo de la pena"- no se define la situación del procesado y no se despliega una eficiente actividad probatoria por parte del Estado, lo que sólo puede determinarse en cada caso concreto.

Sentencia proferida en el proceso R.E. 006 (Revisión Constitucional Decreto 1155 de julio 10 de 1992 "Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior").

1. En la parte final de la sentencia se expresa: "Puntualiza la Corporación que lo anterior no puede entenderse en el sentido de que las facultades excepcionales impliquen una competencia suficiente a disposición del Gobierno para atentar contra el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política, ni contra los demás derechos fundamentales, toda vez que el artículo 214 numeral 2o. ibídem, los señala como límites del Gobierno en el uso de aquellas facultades".

2. Tanto el Decreto que declara el Estado de Conmoción Interior, como los que se dictan bajo su amparo, deben, en efecto, aplicarse con estricta sujeción al debido proceso. En este orden de ideas cabe señalar que así uno de dichos preceptos tenga carácter interpretativo, su efecto se circunscribe necesariamente al periodo de turbación del orden público, no pudiéndose aplicar retroactivamente. De otra parte, el derecho de toda persona a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas y a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, exige del Estado-juez y del Estado-investigador una conducta diligente que no puede únicamente sustentarse en taxativas y restrictivas causales de libertad provisional. Por el contrario, como lo ha señalado esta Corte, aún por fuera de las susodichas causales, procede la libertad provisional si en un término razonable -que en abstracto no puede coincidir con el "máximo de la pena"- no se define la

situación del procesado y no se despliega una eficiente actividad probatoria por parte del Estado, lo que sólo puede determinarse en cada caso concreto.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado