

Sentencia No. C-031/93

CONMOCION INTERIOR-Causales

*Las causales de perturbación del orden público no se circunscriben a sus meras manifestaciones externas. El Estado de conmoción interior coloca temporalmente en manos del Presidente de la República un cúmulo de poderes extraordinarios para conjurar **eficazmente** la situación de grave perturbación del orden público. El nuevo ordenamiento constitucional exige, que se remuevan los factores de violencia crónica y las posiciones privadas de fuerza que impiden la eficacia misma de la Carta y del orden de vida que ella consagra. Frente a este ordenamiento no hay una "anormalidad normal", sino un complejo aparato de fuerza delincencial que genera una dinámica antisocial cuya remoción por la vía que resulte más apropiada y justa es condición previa para su efectiva e integral vigencia y que se erige, por tanto, en suficiente y válida causal para declarar la conmoción interior.*

REF: R.E. - 009

Revisión constitucional del Decreto legislativo 1793 del 8 de noviembre de 1992, "Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior".

**Magistrado Ponente:
EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ**

Aprobada por Acta N° 6

Santa Fe de Bogotá D.C., febrero 1° de 1993.

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Simón Rodríguez Rodríguez y por los Magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Fabio Morón Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Jaime Sanín Greiffenstein,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de revisión constitucional del Decreto Legislativo 1793 del 8 de noviembre de 1992, "Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior".

I. TEXTO DEL DECRETO REVISADO

El tenor literal del Decreto bajo revisión es el siguiente:

**DECRETO NUMERO 1793
(8 DE NOVIEMBRE DE 1992)**

Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

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

CONSIDERANDO:

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

Que además de las acciones armadas contra la fuerza pública, los grupos guerrilleros han intensificado su estrategia de atentar contra

la población civil y contra la infraestructura de producción y de servicios, con el fin de minar la solidaridad ciudadana con las autoridades, debilitar la organización económica del país y obtener de funcionarios públicos o de particulares, concesiones y beneficios de diversa índole.

Que con el fin de financiar y adelantar su actividad delincencial, los grupos guerrilleros han logrado disponer de cuantiosos recursos económicos obtenidos por diversos medios ilícitos, los cuales, de acuerdo con informes de inteligencia, están siendo administrados y canalizados valiéndose de las entidades financieras y de otros mecanismos institucionales.

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

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

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

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

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

Que las organizaciones guerrilleras también están dirigiendo sus actividades contra diversas cárceles.

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

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

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

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

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

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

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

Que es esencial incorporar al Presupuesto General nuevos gastos y adoptar los mecanismos presupuestales y legales adecuados para

financiar las nuevas erogaciones que se requieren para dar respuesta a la escalada terrorista.

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

Que con el fin de hacer frente a la delicada situación de orden público descrita, habida cuenta de su origen, naturaleza y dimensiones, e impedir oportunamente la extensión de sus efectos, es preciso adoptar medidas de carácter excepcional, que escapan al ámbito de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

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

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

Que de acuerdo con lo prescrito por el artículo 189, ordinal 4°, de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

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

DECRETA:

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

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

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santa Fe de Bogotá, D.C., 8 de noviembre de 1992

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Gobierno, HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA; la Ministra de Relaciones Exteriores, NOEMI SANIN DE RUBIO; el Ministro de Justicia, ANDRES GONZALEZ DIAZ; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, RUDOLF HOMMES RODRIGUEZ; el Ministro de Defensa Nacional, RAFAEL PARDO RUEDA; el Ministro de Agricultura, ALFONSO LOPEZ CABALLERO; el Viceministro de Desarrollo Económico, Encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Desarrollo Económico, NELSON RODOLFO AMAYA CORREA; el Ministro de Minas y Energía, GUIDO NULE AMIN; la Viceministra de Comercio Exterior, Encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Comercio Exterior, MARTA LUCIA RAMIREZ DE RINCON; el Ministro de Educación Nacional, CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, LUIS FERNANDO RAMIREZ ACUÑA, el Ministro de Salud, GUSTAVO IGNACIO DE ROUX RENGIFO; el Ministro de Comunicaciones, WILLIAM JARAMILLO GOMEZ; el Ministro de Obras Públicas y Transporte, JORGE BENDECK OLIVELLA.

II. ANTECEDENTES

1. En cumplimiento por lo dispuesto por el numeral 6º del artículo 214 de la Constitución Política, el Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República envió el 9 de Noviembre de 1992 a esta Corte Constitucional copia auténtica del decreto 1793 del 8 de Noviembre de 1992, expedido por el Gobierno Nacional.

2. El 12 de Noviembre de 1992, la Secretaria General de la Corte Constitucional, envió el expediente respectivo al Despacho del

Magistrado Ciro Angarita Barón, quien, en auto fechado el 23 de noviembre, decidió avocar el conocimiento del proceso.

Igualmente, decretó un período probatorio de diez (10) días, para que el Secretario General de la Presidencia remitiera algunos documentos e informes que más adelante se relacionarán; ordenó que se oficiara al señor Procurador General de la Nación para que remitiera copia de su informe acerca de las condiciones de desprotección de los agentes que fueron asesinados en el Putumayo, en la madrugada del día en que se expidió el decreto; de la misma manera, solicitó informes al Director de la Policía Nacional acerca de los agentes de la Institución sacrificados por grupos delincuenciales en el año 1992.

Ordenó también que, después de expirado el término probatorio, se fijara el negocio en lista por el término de 5 días para efectos de la intervención ciudadana, y el consiguiente traslado al señor Procurador General de la Nación, para que, dentro del término legal, rindiera el concepto de rigor.

También se comunicó la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, a los señores Ministros de Gobierno, Defensa y Justicia, a la Comisión Andina de Juristas, a FUNDEPUBLICO, al Instituto de Derechos Humanos "Guillermo Cano" de la ESAP, al CINEP, al Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos, para que - si lo estimaban pertinente - defendieran o impugnaran según el caso, la constitucionalidad del decreto en revisión.

El diez (10) de diciembre de 1992, la Secretaría General informó, tras el vencimiento del término probatorio, que se habían recibido los informes solicitados al Secretario General de la Presidencia y al Procurador General de la Nación, pero no las que se le habían solicitado al Director General de la Policía Nacional.

LAS PRUEBAS

1. El Procurador General de la Nación, en oficio fechado el 9 de diciembre de 1992, remitió copia del informe rendido el 25 de junio de 1992 por funcionarios de la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios, con ocasión de la visita a los campos de exploración y explotación petrolera de Orito y Santa Ana (Putumayo); del auto del 15 de Julio de la misma Delegada, así como de las actuaciones posteriores y del oficio remisorio de tales diligencias al despacho del Jefe del Ministerio Público.

En dicho informe, los funcionarios de la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios, que inspeccionaron las posibles alteraciones ambientales producidas por los campos de exploración y explotación mencionados, dedicaron un acápite completo a los problemas sociales de las Fuerzas Militares en la región. Dicen textualmente:

"...Con gran dolor como colombianos, nos vemos en la necesidad de informarle la grave situación en que nuestros soldados, que exponen la vida durante las 24 horas del día, por defender intereses nacionales y transnacionales se encuentran:

- 1) Prendas personales en pésimo estado.**
- 2) Carencia de los más mínimos elementos de aseo, y los que cuentan con ellos, es porque de su escaso sueldo los mandan conseguir.**
- 3) No cuentan con botas apropiadas, ya que permanecen en zona pantanosa donde se encuentran los cambuches. Algunos cuentan con botas de caucho que consiguen con las compañías, pero estos son escasos. Sus botas de cuero, debido a la humedad constante, se encuentran en pésimas condiciones, y les producen toda clase de enfermedades micóticas en los pies.**
- 4) Los cambuches dan grima, los plásticos que los favorecen de la inclemencia del clima (en una región de alto índice pluviométrico) se encuentran agrietados.**
- 5) Los soldados se encuentran sin vacuna contra malaria y limaniacis.**
- 6) Carecen de drogas de emergencia, alcohol, algodón, gasa, esparadrapo, gotas para el oído, ojos, cremas para combatir alergia y remedios para hongos, problemas de garganta y gripa, y dolor de muela.**

Personalmente solicitamos a las compañías Ecopetrol y Argosy, que por humanidad, no por estar pactado, suministraran a los soldados, plásticos y drogas más urgentes; pero esto es esporádico; pero creemos que como en el mes de diciembre se suscribirá un nuevo contrato de ayuda con las fuerzas militares, éste debe ampliarse, en cuanto a la ayuda que las empresas que se beneficien puedan dar a los soldados y policías que prestan servicio en las Estaciones y Baterías del Distrito sur. " (Cfr. Fls 35 y 36)

El 15 de julio de 1992, la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios decidió, de acuerdo al informe citado, compulsar copias pertinentes a la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares, quien a su vez dio

traslado del informe al Comandante General de las Fuerzas Militares, el día 23 de Octubre de 1992.

2. El 9 de Diciembre de 1992, el Secretario General de la Presidencia de la República, remitió a la Corte los documentos que a continuación se describen.

2.1 Informe de los señores Ministros de Gobierno, Justicia y Defensa Nacional sobre las causas que generaron la declaratoria de Conmoción Interior por Decreto 1793 de 1992. A dicho informe se anexa la comunicación dirigida a la Secretaría Jurídica de la Presidencia por el Jefe de la Secretaría Colectiva de la Dirección Regional de Fiscalías.

En el informe se relata que entre octubre y principios de noviembre de 1992, hubo 70 ataques contra la fuerza pública. Emboscadas, en diversos departamentos del país y graves atentados contra la infraestructura económica y de servicios del país, en particular contra oleoductos, siendo el de mayor gravedad la masacre de 26 policías en Orito, Putumayo, el 8 de noviembre.

Los ataques no solo iban dirigidos contra objetivos militares, sino también contra particulares. En el mismo período, la delincuencia organizada causó la muerte de 35 miembros de la fuerza pública en Medellín, y colocó artefactos explosivos que produjeron la muerte de civiles y de miembros de la rama judicial. Los firmantes del informe concluyen que la estrategia de la guerrilla se encamina, ya no a atacar a la fuerza pública sino a afectar la infraestructura económica del país.

De otra parte, la imprescindible necesidad de financiación para cometer todos estos actos terroristas, dicen, se logra muchas veces a través de la comisión de otros hechos punibles. Por ejemplo, informes de inteligencia relatan que los contratistas de ciertas empresas estatales pagan un porcentaje del valor de cada contrato a la guerrilla, la cual parece tener inversiones en minas y otras actividades en distintos puntos del país y también parece haber obtenido facilidades de organismos del Estado para la asignación de tierras.

En cuanto a los medios de comunicación, los Ministros informan que en el pasado reciente los guerrilleros se han aprovechado de algunos de ellos con el fin de lograr que se difundan sus mensajes que incitan a la violencia. Así, mediante el aprovechamiento de las libertades democráticas, socavan las bases mismas de la democracia.

Por otra parte, consideran que la guerrilla ha alterado la unidad y coherencia del mando estatal ordenada por la Constitución en materia de orden público, pues, según informes de inteligencia, diversas autoridades públicas han colaborado con organizaciones guerrilleras, bien sea rindiéndoles cuentas, o bien impulsando diálogos regionales.

La dificultad de recaudar pruebas necesarias en los procesos penales por la imposibilidad de recurrir a las Fuerzas Militares como órgano de policía judicial, hace imprescindible, según los Ministros, que se tomen medidas que permitan suplir la ausencia de agentes de la fiscalía en los apartados lugares donde los grupos guerrilleros operan. Además, estos grupos disponen de organizaciones cooperativas y empresas para apoyar el desarrollo de su actividad, y se han infiltrado en los sindicatos y en las cárceles. Particularmente en estas últimas, han propiciado actos violentos, lo cual se sustenta en un documento que anexan a su informe.

Se refieren también a la necesidad imperiosa de establecer mecanismos que protejan a los miembros de la rama judicial y a los testigos, para garantizar el cumplimiento de su función en el caso de los primeros, y la colaboración en el caso de los segundos.

Concluyen afirmando que para hacer frente a todas estas causas de perturbación del orden público, es necesario adoptar medidas de carácter extraordinario que escapen al ámbito de las facultades ordinarias de policía.

Los Ministros anexaron el informe relativo a los disturbios en las cárceles, que ya se ha mencionado y un documento proveniente de la Dirección Regional de Fiscalías, en el cual se le informa al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, que, en los anteriormente llamados Territorios Nacionales, se ha dificultado mucho la labor de investigación de policía judicial, debido al hostigamiento guerrillero y la dificultad en el acceso. Por esa razón, se sugiere que, en ausencia de agentes de la fiscalía, se le atribuyan funciones de policía judicial a los miembros de las Fuerzas Militares.

2.2. Informe de inteligencia proveniente de la Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional, así como documentos complementarios del Ministerio de Defensa, acerca de los hechos a que hace referencia el decreto que se revisa, relacionados, en concreto, con el tema de las finanzas de la subversión. El Secretario General de la Presidencia, invocando la ley 57 de 1985, solicita que estos documentos se conserven

en reserva, petición que esta Corte considera perfectamente ajustada a la ley y por lo tanto acoge.

2.3 Copia del informe presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre la declaratoria de Conmoción Interior por Decreto 1793 del 8 de noviembre pasado. A dicho informe se anexaron el discurso del señor Presidente de la República pronunciado el 8 de noviembre de 1992 y sendos informes sobre las acciones de la guerrilla en los meses de octubre y noviembre, las acciones del narcoterrorismo en Medellín, y la situación presupuestal de la fuerza pública.

En el mencionado informe, el Presidente de la República y el Ministro de Gobierno le informan a los Presidentes de Senado y Cámara que los días 7 y 8 de noviembre de 1992, la actividad de los grupos guerrilleros y narcoterroristas se intensificó significativamente, agravando una situación de orden público que de por sí ya venía deteriorada. La masacre del Putumayo y la colocación de seis bombas en Medellín, - que afortunadamente fueron desactivadas - fueron los hechos más graves, pero no los únicos, de esa arremetida violenta. El Presidente decidió entonces, declarar el Estado de Conmoción Interior.

Explican que es evidente que la guerrilla ha intensificado su estrategia de atentar contra la población civil y contra la infraestructura de producción y de servicios. Dentro de esa población civil, hay funcionarios públicos de municipios y departamentos en los cuales la guerrilla quiere obtener concesiones y beneficios de diversa índole.

Todo lo cual llevó al Gobierno a la conclusión de que la estrategia guerrillera no podía ser afrontada con medidas exclusivamente de tipo militar. Era necesario crear instrumentos legislativos idóneos. La declaratoria de Conmoción, dice el gobierno, era indispensable para que este evitara el erosionamiento de la solidaridad ciudadana, adoptando medidas para asegurar que todas las gentes de bien definan su posición en el conflicto "que la abrumadora mayoría de los colombianos rechaza". Igualmente, es necesario cortar el flujo de financiación de la guerrilla, y evitar que, en ciudades como Medellín, se repitan los excesos del narcoterrorismo de hace tres años. todo lo cual, además, debe complementarse con un fortalecimiento de la acción de la justicia.

Agrega que la embestida guerrillera del 7 y 8 de noviembre, constituye un paso más en el recrudecimiento de la turbación del orden público que había venido sufriendo el país, agravado por el abuso que la misma guerrilla hace de los instrumentos democráticos tales como la utilización de diversos medios de comunicación para propagar su mensaje.

Considera el Gobierno que, en virtud de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es posible declarar el Estado de Conmoción, aunque aun no exista una ley estatutaria de los Estados de Excepción, pero no desconoce la urgencia e importancia de que dicha ley se apruebe a la mayor brevedad, no obstante los ataques que la guerrilla le ha hecho al proyecto que actualmente cursa en el Congreso.

Opina que la Constitución permite la limitación de los derechos en Estado de Conmoción, pero no la suspensión de los mismos, razón por la cual va a garantizar, cualquiera que sea las medidas que se tomen, el contenido esencial de los derechos de los ciudadanos.

El Gobierno considera que todos los hechos relatados en el informe han traumatizado seriamente la convivencia ciudadana. La perturbación del orden público es indudablemente grave, y será afrontada dentro de los estrictos marcos constitucionales. Invita, por último, a que en este trance, la rama legislativa y la ejecutiva aúnen esfuerzos dentro de sus correspondientes órbitas de competencia.

2.4. Informe del señor Consejero Presidencial para la Paz acerca de las negociaciones realizadas durante el presente año con diversos grupos guerrilleros y sus resultados.

Con fecha 3 de diciembre de 1992, el Consejero Presidencial para la Paz (E), Ricardo Santamaría Salamanca, informa acerca de la ronda de conversaciones entre el Gobierno y la coordinadora guerrillera en Caracas, Venezuela y en Tlaxcala, México. Explica que a esas conversaciones se llegó tras haber logrado lo que se llamó el Acuerdo de Cravo Norte, y que reunían las siguientes características:

- Eran conversaciones directas, entre la representación del Gobierno y la representación que designara la coordinadora guerrillera, obviando cualquier intermediación.
- No hubo condiciones previas a cumplirse por la Coordinadora Guerrillera, de tal manera que no hubo exigencias para que cesaran su accionar armado o para que liberaran secuestrados, como sí sucedió en los procesos llevados a cabo con los grupos insurgentes hoy desmovilizados.
- Debían realizarse, por lo tanto, en el exterior. De acuerdo al pacto de Cravo Norte, se escogió a Caracas y después a Tlaxcala, México.

En Caracas, se definió una agenda de 10 puntos, se acordó la presencia de una veeduría internacional y la de un testigo internacional, se

definieron los 16 elementos constitutivos de una posible fórmula para el cese al fuego, y se reiteraron una serie de compromisos unilaterales de la coordinadora, tales como no atentar contra la población civil.

El tema del cese al fuego y a las hostilidades fue el único punto de la agenda que se discutió, pero no fue posible llegar a ningún acuerdo. Las posiciones de gobierno y coordinadora eran irreconciliables, en particular sobre el punto de los mecanismos de verificación, pues la Coordinadora se opuso a la posibilidad de localizarse en espacios geográficos delimitados para facilitar la verificación. La propuesta que hicieran de localizarse en 192 municipios sin presencia de la fuerza pública, fue considerada inaceptable por parte del gobierno. Este desacuerdo, sumado a la situación política en Venezuela, obligó a que, por mutuo acuerdo, se suspendiera las conversaciones para reanudarlas en México, en enero de 1992.

Según el informe, antes de que se reanudara las conversaciones en México, sucedieron los siguientes hechos:

- Hubo cambios en la dirección de la Consejería para la Paz, con el nombramiento de Horacio Serpa Uribe. Era un indicio de que el gobierno consideraba que el diálogo era el mecanismo idóneo para superar el conflicto.
- También se modificó la metodología para la negociación. Se eliminó la existencia de temas "tabú" en la mesa de negociaciones, y se nombraron responsables gubernamentales que expondrían, en la mesa, cada uno de los temas que se estuvieran discutiendo.
- La política de reinserción también sufrió modificaciones, pues se le asignó esa responsabilidad a la Consejería para la Política Social, encabezada por otro colombiano de las más altas calidades.
- Se reiteró la necesidad de que, antes de la reanudación de las conversaciones, la Coordinadora cumpliera los compromisos unilaterales adquiridos en Caracas, tales como el respeto a la población civil.
- Se conocieron las conclusiones de la VI cumbre de la Coordinadora, según las cuales la lucha armada mantenía su vigencia, se reafirmaba la unidad de la coordinadora y se decidía que las conversaciones en México serían utilizadas para promocionar internacionalmente a la guerrilla.
- La coordinadora intentó vincular a otros estamentos, distintos al ejecutivo, a las conversaciones: parlamento, sindicatos, etc.
- Hubo un recrudecimiento de las acciones terroristas de la guerrilla, lo cual generó un ambiente en la opinión pública desfavorable a las conversaciones.

Con estos antecedentes, se reiniciaron las conversaciones en Tlaxcala, México, que tuvieron tres fases.

En la primera, se definió una agenda de discusión que incluía temas como la apertura económica, la corrupción administrativa, los derechos humanos y los alcances de la nueva Constitución.

La metodología adoptada era la siguiente: la Coordinadora exponía sus puntos de vista sobre cada uno de los temas; después se escuchaba a los representantes gubernamentales para cada uno de los temas (distintos a los de la comisión negociadora), y a los representantes de los gremios, sindicatos y organizaciones sociales, de tal manera que se facilitara el acercamiento. Sin embargo, fue cada vez mas evidente la posición recalcitrante de la Coordinadora que dificultaba el acuerdo en cada uno de esos temas. A lo cual se sumaba el hecho de que las peticiones para que se resolviera el secuestro de Argelino Durán Quintero fueron totalmente desconocidas.

El desenlace fatal del secuestro del exministro, hizo que la comisión negociadora tuviera que regresar a Bogotá para consultas con el Presidente. La Coordinadora se negó a aceptar que el tema del cese al fuego y el secuestro fuera ubicado como prioritario en la agenda, lo que obligó a un receso.

Durante el receso, que duró del 21 de Marzo al 6 de Abril, la Iglesia ofreció su mediación, y la comisión de la Coordinadora - que permanecía en Tlaxcala - aceptó variar la agenda, pero solo tras un acuerdo al que se llegara el primer día en que formalmente se reanudaran las conversaciones.

Así comenzó la segunda fase, en la que un mediador nombrado por la iglesia, el padre Nel Beltrán, propuso varias fórmulas, todas las cuales fueron rechazadas por los representantes de la guerrilla, pues consideraban que la modificación en la agenda y la negociación debía hacerse con los representantes del gobierno. La iglesia insiste y propone que simplemente se cambie el orden de los temas a discutir, sin incluir temas nuevos, ni excluir ninguno de los ya acordados. Propone que se inicie con el tema de secuestro, se siga con los efectos de la confrontación sobre la población civil y se continúe con el resto de los puntos del temario. La coordinadora rechazó igualmente esta propuesta, lo que llevó al padre Beltrán, en un último intento desesperado, a formular las siguientes tres preguntas:

- Hay voluntad de dialogo para procurar acuerdos de paz?
- Hay disposición para estudiar el cambio de la agenda y dar prioridad a los temas relacionados con el secuestro y los derechos humanos?
- Se respetarán las decisiones que se tomen como fruto de la mediación?

Las respuestas que tanto el Gobierno como la Coordinadora dieran a estas tres preguntas, hicieron que la Iglesia terminara su mediación con una invitación a las partes para que reanudaran las conversaciones, en el entendido de que el primer punto a discutir sería el orden del temario. Ambas partes aceptaron la invitación, lo cual dio lugar al inicio de la tercera fase del proceso.

Fase en la cual la Coordinadora se negó a aceptar cualquier modificación en la agenda e insistió vehementemente en que se continuara la discusión sobre la apertura económica. Eso llevó a que se aplazaran las conversaciones hasta el 31 de octubre.

Concluye el Consejero su informe considerando que desde el punto de vista del Gobierno Nacional, las conversaciones demostraron la voluntad de este de propiciar una solución al conflicto armado, su convicción de que actividades como el secuestro deben abolirse para propiciar un clima de confianza en el proceso y que está dispuesto a hacer todos los esfuerzos para lograr la paz, sin sobrepasar los límites de la tolerancia y la democracia.

Por su parte, la Coordinadora Guerrillera demostró su intención de asistir a la mesa de negociaciones, pero sin la decisión de lograr, con ello, una solución al conflicto armado. Carece de un proyecto político y programático, que le permita entrar al juego democrático y solo participa en coyunturas como paros, negociaciones colectivas etc.

Termina el informe diciendo que la suspensión de los diálogos:

"...no es el resultado de una acción del gobierno orientada a cambiar su decisión de utilizar, siempre que sea útil a la paz, el diálogo como procedimiento, sino el convencimiento de que esta política, al menos por ahora y en el corto plazo, no ha encontrado en la Coordinadora Guerrillera, el eco necesario para poder llevarla adelante" (Cfr. F1146)

2.5. Informe del señor Ministro de Defensa sobre los diversos aspectos solicitados por la Corte Constitucional.

El Ministro de Defensa remite a esta Corte un informe del Comandante General de las Fuerzas Militares, en el cual anexa diversas pruebas de inteligencia que sustentan los hechos relatados en los considerandos del decreto que se revisa.

La parte sustancial del informe explica que a raíz del rompimiento de las negociaciones con los grupos guerrilleros, el Comando General de las Fuerzas Militares expidió ordenes tendientes a intensificar las operaciones de contraguerrilla en todo el territorio nacional con miras a localizar a los cabecillas de las FARC, el ELN y la disidencia del EPL, y a proteger la economía nacional. Las operaciones se han realizado con la colaboración del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Nacional. En el informe se describen las diferentes planes que se han diseñado para proteger los oleoductos, contrarrestar el fenómeno de las milicias populares y luchar contra el narcotráfico.

Explica el general Ramón Emilio Gil Bermúdez que en 1992 se han realizado operaciones permanentes contra la subversión armada en todo el territorio nacional, que han evitado ataques, pero reconoce que a veces el esfuerzo realizado no se compagina con los resultados finalmente obtenidos en algunas de las operaciones. Anexa la descripción de las operaciones realizadas y sus resultados. Esas operaciones sufren cambios de nombre, con el fin de mantener el necesario secreto, pero no por ello deja de haber continuidad en la actividad de la contraguerrilla.

El informe continúa describiendo los incrementos de tropa, arsenales y acciones de inteligencia durante 1992. Explica como se ha incrementado el numero de las Unidades Especiales Anti Extorsión y Secuestro (UNASE), y que las dos ultimas unidades de este tipo se han ubicado en Urabá y en Ciénaga. Igualmente se inició la concentración de los soldados voluntarios en diversos batallones de contraguerrilla ubicados en varias brigadas del país. La adquisición de material de guerra e intendencia, por su parte, se encuentra sometida al trámite legal ordenado por el Estatuto de Control Fiscal.

En cuanto a la pregunta formulada por esta Corte en relación con los resultados concretos de las acciones militares traducidas en territorio recuperado, capturas, bajas y material bélico incautado, el General Gil Bermúdez contesta:

"Las operaciones conjuntas realizadas en el sector centro-oriente (serranía de la Macarena), Oriente (Sur de Bolívar), Norte (Urabá) y Sur (área del Caquetá, Putumayo), permitieron a las Fuerzas

Militares desalojar a la subversión de estos territorios, estableciendo así la soberanía con la implementación de la autoridad o restableciéndola donde fue suplantada por los grupos alzados en armas." (Cfr. fl 152)

Remite también, un informe general de los resultados concretos obtenidos sobre el enemigo y las acciones subversivas contra las propias tropas en lo corrido del año.

3. El 10 de diciembre de 1992, el Secretario General de la Presidencia de la República agregó, a las pruebas ya enviadas y que se acaban de relacionar, un informe de inteligencia del Departamento Administrativo de Seguridad, en el cual se presentan de manera sintética las informaciones de que disponían los organismos de seguridad sobre los diversos hechos a que hace referencia el decreto 1793 de 1992.

En dicho informe, el Dr. Fernando Britto, director del DAS, analiza la financiación de los grupos guerrilleros y la administración de esos recursos a través de las entidades financieras y otros mecanismos institucionales. Dice que la subversión armada, a través de su vasta estructura contempla diversos mecanismos de financiación para la consecución de recursos económicos destinados al desarrollo de sus diversas actividades, entre las que se incluyen, no solo las actividades delincuenciales, sino las de propaganda y adoctrinamiento. Los métodos de la guerrilla varían de región a región, de acuerdo a los renglones de producción, en cada una de ellas - hurto de semovientes, extorsión, asalto a instituciones crediticias, etc. - pero en todas ellas existe como denominador común el secuestro, que muchas veces termina con el ajusticiamiento de la víctima, que ha sido escogida previo un cuidadoso proceso de selección.

Otra fuente de financiación de la guerrilla, según el informe, corresponde a las actividades de narcotráfico. En un principio, la guerrilla protegía la infraestructura de producción de los carteles de la droga, por lo cual percibía un porcentaje de lo producido. Después, empero, hubo una ruptura de las relaciones, y la guerrilla empezó a cobrar un "impuesto de gramaje", que, al generarle mayores ingresos, le permitió iniciar actividades de narcotráfico por cuenta propia.

Por otra parte, la guerrilla ejerce un control sobre los sectores aurífero, carbonífero y energético, pues cobra a las empresas nacionales y multinacionales un "impuesto" llamado de "guerra".

Procede luego a analizar las finanzas de los grupos guerrilleros, de manera independiente, pues, dado que la estructura de cada organización es distinta, es necesario individualizar también el estudio de los ingresos y egresos de las FARC y del ELN.

En el segundo acápite, el Director del DAS analiza el problema de la financiación de la guerrilla por medio de recursos públicos y la distorsión de los programas del Estado. La guerrilla -dice- ha empezado a influir sobre la toma de decisiones políticas y económicas, de gran trascendencia, sobre todo en el nivel local. Por ejemplo, a través de la organización de milicias y de la intimidación contra autoridades locales, quiénes se ven obligadas a dimitir cuando no acatan las presiones guerrilleras. El caso del Cesar es dramático: 21 de los 24 alcaldes del departamento están amenazados de muerte.

La Caja Agraria también es víctima de presiones, con el fin de que favorezca con créditos de acuerdo a las conveniencias de la guerrilla o se abstenga de iniciar cobros ejecutivos. De la misma manera que el INCORA, que ha visto perturbado el proceso de adjudicación de tierras, particularmente en sectores aledaños a los oleoductos.

La penetración en las organizaciones comunitarias, a través de juntas comunales, cooperativas, milicias o cooperativas de producción, ha permitido que la guerrilla pueda influir en la destinación de los presupuestos locales y en el tipo de actividades comunitarias que los habitantes desarrollan. En zonas como Arauca y el sur de Bolívar, este tipo de estrategia ha facilitado la actividad de la narco-guerrilla. Por esa vía, pretenden, según el informe, desprestigiar las actividades y el personal del Plan Nacional de Rehabilitación. Igualmente, mediante las llamadas "uniones solidarias" se infiltran en las organizaciones sindicales y laborales; y mediante las "coordinadoras campesinas" realizan actividades de apoyo a los sediciosos, tales como paros, y otras campañas antigubernamentales.

Otro tipo de presión que se ha popularizado en algunos municipios es el relacionado con los "cabildos populares", que "fiscalizan" la labor de las autoridades locales. Algunos alcaldes le han rendido informes a estas organizaciones de la subversión. El ELN, por ejemplo, ha creado los "programas municipales de desarrollo y democracia", que son foros abiertos para la discusión, pero en realidad buscan conseguir apoyo para su programa. En algunos casos, han logrado, por ejemplo, que las autoridades abandonen la custodia de los parques naturales, seguramente con la intención de que sean invadidos por los colonos.

En el último acápite de su informe, el Director del DAS analiza la situación creada por las amenazas de la delincuencia organizada y de los grupos guerrilleros contra miembros de la rama jurisdiccional. Considera que el sólido aparato financiero que se ha descrito, les permite materializar cualquier tipo de amenaza, en particular contra los funcionarios encargados de administrar justicia, como sucedió, entre otros, con la comisión judicial que fue masacrada en Usme, Cundinamarca. Abusando de la posición social de las víctimas, han llegado incluso a amenazar, secuestrar y asesinar a los funcionarios que constituyen su blanco principal. En algunos casos, han coaccionado a los funcionarios públicos, para que estos actúen de determinada manera u omitan el cumplimiento de sus funciones. Las "milicias" son las que realizan la labor de investigación previa con el fin de coaccionar al funcionario respectivo.

4. Con fecha 11 de diciembre de 1992, el Secretario General de la Presidencia de la República remitió los informes de inteligencia de carácter secreto identificados con los números 38, 39, 41 y 42, producidos por la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, y que tienen que ver con las finanzas - evolución y características presentes, estimativos de gastos e ingresos en 1991, etc. - tanto de las FARC como del ELN. En razón a lo dispuesto por la ley 57 de 1985, esta Corte mantiene en secreto el contenido de dichos documentos.

5. El 15 de Diciembre de 1992, el Mayor General Miguel Antonio Gómez Padilla, Director General de la Policía Nacional, hizo llegar a esta Corte una relación del personal de la institución que había sido muerto por grupos de delincuentes durante 1992, así como un texto de respuestas a las preguntas que esta Corte le había formulado.

La lista de los policías muertos durante el año de 1992, ocupa 12 folios útiles del expediente. De acuerdo a esa lista, 517 miembros de la policía murieron por la acción de grupos de delincuentes durante dicho año.

El Mayor General Padilla informó igualmente que en cuanto las medidas preventivas para proteger a los miembros de la Policía Nacional, se adelantan cursos de capacitación, se practican inspecciones, se elaboran planes de defensa en los cuarteles y poblaciones, se realizan diariamente "relaciones generales" en las que se recalcan las medidas de seguridad y se escuchan sugerencias adicionales, se elaboran planes y directivas de carácter permanente, se dramatizan casos para analizar los aciertos y las

fallas de los diferentes operativos, se les da completa instrucción sobre el manejo y cuidado de armamento, y se realizan permanentes cursos de contraguerrilla donde pueden aplicar la teoría aprendida.

LA INTERVENCION CIUDADANA

El término de fijación en lista, según el correspondiente informe de la Secretaría General, venció en silencio.

EL CONCEPTO DE EXPERTOS

Haciendo uso de la facultad que le concede el artículo 13 del decreto 2067 de 1991, el Magistrado sustanciador elevó consulta, en su calidad de expertos, a dos profesores del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia. Se les preguntó su concepto en relación con la agravación de la perturbación del orden público en los meses de Octubre y Noviembre de 1992, y sobre el conflicto Estado-guerrilla a la luz del nuevo marco constitucional colombiano.

1. Con fecha 12 de enero de 1993, el Profesor Gonzalo Sánchez, uno de los más destacados, serios y estudiosos del problema de la violencia nacional, emitió el concepto solicitado. Considera que Colombia, ha vivido un problema de orden público desde 1948, en el cual se presentan periódicas y previsibles agravaciones, sobre todo desde cuando se inició el ciclo de negociaciones hace más de una década. Por lo tanto, con un paquete de medidas en noventa días, no se va a solucionar un conflicto que lleva décadas de existencia. La premura con la que el Gobierno dictó el Estado de Conmoción Interior, junto con las acciones de la guerrilla, es una herida mortal al germen democratizador plantado en la Constitución de 1991. El manejo del orden público y la estrategia guerrillera implican un retroceso al período preconstituyente.

Dice el profesor Sánchez que el proceso que desencadenó la declaratoria de Conmoción Interior, es, en gran medida, culpa del propio gobierno, que no reanudó la conversaciones de Tlaxcala el 31 de octubre; aceptó la renuncia del Consejero de Paz y desestimó la capacidad perturbadora del narcotráfico, como consecuencia de la fuga de Pablo Escobar.

"Un recurso extraordinario como la conmoción interior, no debería servir de pretexto o instrumento para encubrir la incompetencia oficial".

Afirma también que el Gobierno rehusó considerar otro tipo de opciones para hacerle frente a la situación. Por ejemplo, no le dio suficiente impulso a los desarrollos pendientes del nuevo marco constitucional, lo que lo hubiera colocado en una posición favorable en la "guerra de legitimidades". Igualmente, se negó a replantear el modelo de negociaciones y simplemente abandonó la estrategia negociadora y de la misma manera, prohibió o desautorizó los "diálogos regionales", sin preocuparse por buscarle una salida audaz a esa alternativa que considerara, por ejemplo, las variables diferentes en cada región, y la fórmula de "cabildos regionales" sobre la violencia. Así se ampliaría el rígido marco de los "diálogos CON la guerrilla". Todo esto sin contar con el repertorio de recursos constitucionales y legales ordinarios de que disponen las ramas del poder público, que, de aplicarse, hubieran hecho innecesaria la declaratoria de Conmoción Interior.

Agrega :

"Si de verdad hubiera preocupación por las violencias que afectan la vida ciudadana diariamente, el gobierno debería estarse ocupando también prioritariamente de las formas de delincuencia "común", que esas si se han disparado en los últimos años a escalas fuera de lo "común". Por qué no se piensa en medidas de emergencia judicial y social que atiendan las inaplazables necesidades en estos frentes?"
(Fls...)

Seguidamente, el profesor Sánchez cuestiona algunas de las medidas que se han tomado a la sombra del clima creado por la Conmoción interior, tales como las relativas al secuestro, que discriminan entre víctimas pudientes y víctimas no tan pudientes. De la misma manera, le parece irresponsable plantear el debate sobre la pena de muerte en un país donde las muertes violentas se han rutinizado. Y considera que los mecanismos de pagar por información suministrada a organismos investigativos, va a conducir a una "sicarización" de la justicia, que, en el largo plazo, va a llevar a que el aparato judicial solo se reactive mediante el halago de la recompensa.

Termina entonces diciendo:

"En suma, la conmoción interior mutiló quizá de manera irreparable el espíritu de la nueva constitución. Dentro de las viejas prácticas del Estado de Sitio su uso hubiera parecido normal. Pero había un nuevo marco institucional, de alguna manera legitimado popularmente, y se dudó de su potencial renovador o se renunció a activarlo antes de echarlo por la borda" (fls...)

2. Por su parte, el profesor Iván Orozco Abad considera que saber si ha habido una "agravación significativa" de la situación de orden público, implica delimitar el marco de referencia respecto del cual dicha "agravación" se predica. Considera que la violencia estructural que ha padecido el país desde el siglo pasado, adquirió desde 1985 la forma de una "violencia generalizada", donde la lógica guerrilla-contra guerrilla ha dado lugar a la lógica del terror y el contra-terror. Por lo tanto, la espiral de violencia es, en sentido histórico y estadístico, algo "normal", que no justifica la declaratoria de Conmoción Interior, pues si bien plantea graves retos a la democracia colombiana no justifica la sustitución de una Constitución ordinaria por una Constitución de excepción.

El análisis de la figura de la Conmoción Interior en la Constitución de 1991 y su comparación con la anterior figura del Estado de Sitio, le conduce a afirmar que este instrumento solo debe ser aplicado cuando las circunstancias pongan en peligro inminente la existencia del Estado y de la sociedad. Tal fue la intención del Constituyente, al querer romper el ciclo de violencia contra-estatal y el autoritarismo estatal que sustentó el abuso de la figura del Estado de Sitio.

En cuanto a la "agravación significativa" de la perturbación del orden público, que, según el Gobierno, ocurrió en Octubre y Noviembre de 1992, el profesor Orozco considera que los hechos de Orito, Putumayo en los que murieron 26 policías, constituyen un hecho normal dentro del conflicto armado que ha vivido el país. Analizada individualmente, la masacre, pues, no constituye una "significativa agravación".

Pero dicho operativo hacía parte de un vasto plan subversivo conocido como la "Operación Vuelo de Aguila". El profesor Orozco analiza si dicho plan constituye una "significativa agravación del orden público". La intención del ELN, al poner en operación dicho plan, era protestar contra la celebración de los quinientos años del descubrimiento de América y en eso llevaban tres años de preparación. Además, el plan se enmarcaba dentro de una estrategia defensiva, frente a la ofensiva permanente que los militares han mantenido desde la toma de Casa Verde. Por último, era una táctica de presión, con miras a la eventual

reanudación de las negociaciones con el Gobierno, que estaban fijadas para el 31 de Octubre de 1992.

Dentro de la perspectiva del conflicto, entonces, la escalada es perfectamente "normal", para ambas partes. El Estado debía estar preparado para afrontar esa escalada, sin que para ello tuviera que acudir a la deslegitimadora figura de la Conmoción Interior. Agrega:

"En síntesis...la ofensiva guerrillera de octubre aparece como un desarrollo "normal" de la guerra intestina que tiene lugar entre nosotros, y no como una "agravación significativa" de la misma".(Fl...)

Desde el punto de vista de los resultados efectivos, considera que la "Operación Vuelo de Aguila", no aparece como especialmente perversa o desestabilizadora. Si bien está probado que la guerrilla intensificó los sabotajes, y disminuyó los combates, lo cual era perfectamente previsible, ello no justifica la declaratoria de la Conmoción Interior. Opina que no ha habido un agravamiento significativo del conflicto, sino un cambio en la disposición gubernamental para buscar la paz, por la vía de la confrontación y no por la vía de la negociación, lo que ha determinado, una y otra vez, la apelación del Gobierno al mecanismo del Estado de Excepción y aún, el uso político-militar o policivo-punitivo del mismo. Lo cual es más cierto aun si se tiene en cuenta que la capacidad militar ofensiva de la guerrilla es bastante limitada. En efecto, sus sabotajes a la estructura económica del país hacen daño, pero no requieren mucha capacidad militar y por lo tanto no tienen potencialidad de desestabilizar.

Si lo que ha sucedido es que la guerrilla ha cambiado su estrategia, con el fin de buscar a corto plazo un equilibrio militar -que no político que le facilite su posición en las negociaciones- con mayor razón es absurdo, según el Profesor, el uso policivo punitivo de la Conmoción Interior.

De otra parte, la coincidencia de la arremetida guerrillera y la ofensiva narcoterrorista de Pablo Escobar, tampoco constituye una "significativa agravación", en la medida en que la guerra del cartel de Medellín está muy focalizada, demuestra una capacidad militar precaria y puede ser contrarrestada con mecanismos de inteligencia y de policía.

Todo lo cual lleva al experto a concluir que la declaratoria de conmoción se explica por razones "subjetivas" del Gobierno, en la medida en que el Presidente Gaviria, extremadamente sensible como es a los dictados de la

prensa y de los sectores de opinión aglutinados por la misma, necesitaba recuperar el liderazgo político frente a los grupos más "guerreristas" del establecimiento. Lo cual, por supuesto, tampoco justifica la declaratoria que, además parece tener un carácter más declarativo que constitutivo del Estado de crisis.

En cuanto al entendimiento que se le debe dar al conflicto Estado-guerrilla dentro del marco jurídico de la nueva Carta, el profesor Orozco considera que el texto constitucional permite que los guerrilleros puedan ser tratados, según las circunstancias, o bien como combatientes y como rebeldes, o bien como terroristas y como delincuentes comunes. Estima que es conveniente seguirlos tratando como delincuentes políticos, lo cual facilitaría una salida negociada. Y, por lo tanto, le preocupa la forma prematura en que se ha querido homogeneizar al guerrillero como delincuente común, sustituyendo la figura de las amnistías y los indultos, por las rebajas y exclusiones de penas.

El profesor Orozco anexa a su respuesta, un extenso documento en el que analiza la política de seguridad y la política criminal durante la administración Gaviria. En dicho documento, estudia la confusión entre guerra y política, el legado de la Constituyente, la política de seguridad, la importancia de que haya un civil en el Ministerio de Defensa, el papel de la Consejería de Seguridad y la estrategia nacional contra la violencia, las medidas para el fortalecimiento de la justicia y la política de paz, entre otros temas. Concluye :

"El propósito central de las políticas de seguridad y de justicia punitiva de la administración Gaviria debe ser posibilitar el desarrollo de la democracia, aún en medio de la guerra. En un contexto de legitimidad liberal-humanitaria y democrático-participativa como éste que se ha hecho hegemónico en Colombia - y en el mundo entero- en las postrimerías del siglo xx, constituye un error creer que la eficiencia represiva puede sustituir del todo, en el alma de las gentes, al apoyo voluntario de los gobernantes".(Fls...)

RESPUESTA A LAS COMUNICACIONES

De los diferentes organismos, autoridades y estamentos a quienes la Corte Constitucional comunicó la iniciación del presente proceso de revisión automática de constitucionalidad, únicamente llegó respuesta de la Presidencia de la República, a través de su nuevo Secretario General,

el Dr. Miguel Silva. En oficio de dos páginas, solicita a esta Corte que declare la exequibilidad del decreto 1793 de 1992, no solo porque cumple los requisitos formales exigidos en la Constitución, sino porque también se ajusta a sus preceptos en la medida en que obedece a una significativa agravación de la situación de orden público en el país, que sobrevino en razón de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada.

El Secretario General de la Presidencia arguye que los hechos que configuran ese agravamiento significativo de la perturbación del orden público están debidamente sustentados en los considerandos del decreto y en las pruebas que posteriormente se hicieron llegar al expediente. Dada la complejidad del problema, los medios ordinarios de policía son insuficientes. Por eso solicita que, apoyado en el acervo probatorio que reposa en el expediente, se declare ajustado a la Carta el decreto en estudio.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En oficio fechado el 2 de Febrero de 1993, el Señor Procurador General de la Nación, Carlos Gustavo Arrieta Padilla, hizo llegar el concepto de rigor que a continuación se sintetiza:

Después de resumir los antecedentes y algunos de los elementos de prueba allegados al proceso, el Procurador comienza sus consideraciones reiterando la tesis de que en aras de garantizar la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, es necesario continuar con el control material de los decretos que declaran los Estados de Excepción, tal y como ya lo ha hecho la Corte. Sin embargo, dice, ese control material debe estar matizado por los criterios de normalidad y anormalidad de la Constitución y por el margen de apreciación y discrecionalidad del Ejecutivo.

En su opinión, el decreto 1793 de 1992, cumple con los requisitos formales exigidos por el artículo 213 de la Constitución para los de su clase.

En cuanto al aspecto material, el primer tema que analiza el Procurador es el de la normalidad y la anormalidad en la Constitución. Citando jurisprudencia de esta Corte Constitucional, concluye que el régimen de excepción sólo podrá destinarse en este preciso caso a conjurar las

situaciones de anormalidad previstas expresamente por el Constituyente en el artículo 213 bajo los principios siguientes:

- 1) No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales;
- 2) No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del estado;
- 3) Las facultades que adquiere el Presidente serán las estrictamente necesarias para conjurar la situación de anormalidad;
- 4) Los decretos que se expidan deberán referirse únicamente a materias que tengan relación directa y específica con la situación de anormalidad y su consiguiente superación.
- 5) Las medidas que el Presidente adopte deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos
- 6) El régimen de excepción es eminentemente temporal y
- 7) El Presidente y los Ministros serán responsables por cualquier abuso que cometieren en el ejercicio de las facultades durante la situación de anormalidad.

En cuanto al tema de la discrecionalidad en los Estados de Excepción, el señor Procurador considera que:

"Un juicio de existencia sobre el presupuesto objetivo de una declaratoria de conmoción interior en cuanto esta ligada a conceptos complejos que envuelven criterios de valoración (gravedad, inminencia) deben necesariamente comportar un margen de discreta apreciación por el Presidente "que de todas maneras, no es en modo alguno discrecional".

Por lo tanto, dice, existe la necesidad de motivar adecuadamente los decretos que declaran un Estado de Excepción y acreditar, por parte del Presidente la real ocurrencia de las causales que se alegan para la misma.

Los presupuestos objetivos de la declaratoria de Conmoción Interior, son, de acuerdo al artículo 213 C.N, 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 por el control político. Agrega el Jefe del Ministerio Público que la ausencia de la ley estatutaria no impide la declaratoria de la Conmoción, pues esta no es presupuesto para la declaratoria, sino instrumento para el control de su ejercicio.

Después de relacionar las situaciones de anormalidad que están referidas en los considerandos del decreto, considera que dichas circunstancias

aparecen plenamente probadas, gracias a la documentación que para tal efecto allegaron los Ministros de Justicia, Gobierno y Defensa y de los materiales que con carácter secreto envió la Consejería para la Defensa y la Seguridad Nacional.

Para el Procurador, no cabe duda que - en virtud de esos hechos, y en particular debido a lo acaecido en el Putumayo-, se alteró gravemente el orden público, pues la actividad de la guerrilla, sumada a los propósitos del narcoterrorismo, atentaban de manera inminente contra la seguridad del Estado y contra la convivencia social. Ello en virtud del cambio estratégico de la guerrilla que ya no busca solo la confrontación armada con la fuerza pública, sino la destrucción de las bases del progreso económico, con desconocimiento absoluto de los principios humanos mas elementales.

Considera el Dr. Arrieta que la intervención de las autoridades de policía era infructuosa, y que los hechos no correspondían a un desorden normal o a la manifestación del conflicto en una democracia. Por el contrario, la situación ameritaba acudir al instituto excepcional de los Estados de Excepción.

Por todas las anteriores razones, solicita a la Corte declarar constitucional el decreto legislativo 1793 de 1992 "por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior".

III. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 213, 214, 228 y 241-7 de la Constitución Política, el control del Decreto que declara el Estado de Conmoción Interior, es integral, esto es, no sólo tiene en cuenta la forma sino también el fondo. Es, pues, un control formal y de mérito. En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional desde la vigencia de la Nueva Carta, acogiendo, así, la opinión sostenida por el Magistrado de la Corte Suprema Luis Sarmiento Buitrago en su salvamento de voto a la Sentencia del 15 de octubre de 1974.

En la Sentencia 004 de 1992 la Corte Constitucional expuso las razones esenciales de su conducta que a continuación se resumen:

a) El numeral 7 del artículo 241 al asignarle a la Corte Constitucional la "función de decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución", no excluye los decretos que declaran tales estados. Además, la norma no diferencia entre control por vicios de forma y control por vicios materiales.

b) Cuando no se tiene en cuenta el control de mérito en aquellos casos en los cuales el Gobierno decreta el Estado de Excepción sin que existan los hechos previstos por la Constitución para tal efecto, se violaría el artículo cuarto de la Carta relativo a su supremacía y además el artículo 241 sobre la misión de guarda e integridad de la Constitución confiada a la Corte Constitucional.

Examen Concreto del Decreto 1793 de 1992.

Requisitos de Forma

2. El decreto 1793 de 1992 cumple con los requerimientos formales exigidos por el artículo 213 de la Constitución para los de su clase.

En efecto, el texto del decreto consigna las razones que dieron lugar a la declaratoria, a modo de considerandos, con lo cual se ajusta al requisito constitucional que obliga a que decretos de esta categoría sean motivados.

Igualmente, lleva la firma del Presidente de la República, de doce ministros y de dos viceministros encargados de las funciones ministeriales de las respectivas carteras.

Por último, el artículo primero del decreto establece el período para el cual se declaró y por lo tanto, se ajusta al termino limite de 90 días permitido para el efecto por el artículo 213 de la Carta Política.

(Hasta aquí se transcribe parcialmente el proyecto de ponencia elaborado por el H. Magistrado Ciro Angarita Barón).

EXAMEN DE FONDO

3. La Corte Constitucional procede a estudiar el presupuesto objetivo de la declaratoria del Estado 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.

La consolidación de posiciones de fuerza y de poderío económico incompatibles con el régimen constitucional, por parte de organizaciones privadas, desde las cuales se genera violencia actual o potencial y se intenta controlar o usufructuar el territorio, bienes y funciones sociales básicas, unida a la necesidad de suprimir eficazmente los factores que contribuyen a su mantenimiento y crecimiento - los cuales impiden el goce pleno de los derechos y libertades y se oponen al principio democrático -, no pudiendo conjurarse con las atribuciones ordinarias de policía, constituye un caso de grave perturbación del orden público que por atentar de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, justifica la declaratoria del Estado de Conmoción Interior

4. Consolidación de posiciones de fuerza y de poderío económico incompatibles con el régimen constitucional.

4.1. Subversión

Las denominadas fuerzas armadas revolucionarias del pueblo FARC, el también denominado ejército de Liberación Nacional ELN, y el EPL (su ala disidente a partir de 1991), entre otras organizaciones subversivas, reúnen un pie de fuerza de aproximadamente 8.130 hombres y operan regularmente en 437 municipios del territorio nacional, que constituyen el 43% de los municipios colombianos, como lo indica el cuadro No. 1 que aparece en el documento "estadísticas sobre la violencia en Colombia".

hacer cuadro

En los mapas siguientes se puede advertir el creciente radio de acción de estos grupos.

Hacer mapas

La situación actual de los grupos subversivos es el resultado de una larga evolución y de la estrategia diseñada por sus dirigentes, a la luz de sus posibilidades y objetivos, así como de las acciones y omisiones del Gobierno y de la fuerza pública. El crecimiento cuantitativo de los principales grupos alzados en armas en el último decenio se visualiza en los cuadros siguientes.

Hacer cuadros

El crecimiento, en términos de números de frentes, se aprecia en el cuadro No. 11.

Hacer cuadro

Las acciones de la guerrilla han sido cuantificadas en el cuadro No 12, titulado "Balance de la confrontación armada en Colombia (1985-1992)" que se presenta a continuación:

Hacer cuadro

El cuadro No. 13 sobre "Comportamiento ofensivo de la guerrilla (enero de 1991- diciembre de 1992)" muestra la escalada de la acción destructora de la guerrilla en los últimos meses.

Hacer cuadro

Las organizaciones subversivas financian su actividad y la permanente creación de nuevos frentes con sumas procedentes de las siguientes fuentes: 1) extorsión; 2) asalto sistemático a instituciones crediticias y transportadoras de valores; 3) secuestro; 4) narcotráfico; 5) "impuestos" de gramaje y de guerra; 6) inversiones en minas (oro y carbón), cultivos, semovientes, vehículos terrestres, aéreos y acuáticos, piedras preciosas, valores, empresas industriales y comerciales; 7) desvío de aportes estatales y de regalías a organizaciones comunitarias bajo su control; 8) rendimientos de las inversiones de la organización.

Los ingresos anuales de las dos principales organizaciones pueden ascender, según estimativos del Gobierno, a la suma de \$ 87.000 millones (1991), cifra anual que permite a la guerrilla fácilmente absorber los costos de su ilegal operación y acumular reservas para abrir nuevos frentes, adquirir armamento adicional, efectuar inversiones y penetrar en mayores ámbitos de la sociedad civil.

Ante la escalada guerrillera de todo orden, el Estado colombiano ha movilizado ingentes recursos, que en materias relativas a la defensa y seguridad nacionales alcanzaron en el año de 1992 una suma cercana a los 700.000 millones de pesos, como se aprecia en el cuadro 13A. En el trienio que sirvió de base para estos cálculos, el gasto en asuntos de defensa creció a una tasa del 60.8%.

Hacer cuadro

4.2. Narcotráfico.

Existen al menos 2 grandes organizaciones estables dedicadas a la explotación del tráfico de estupefacientes y de las diferentes actividades a las cuales se extiende: el cultivo de amapola, coca y marihuana, cuya extensión en el territorio nacional se pone de presente en los cuadros 14, 15 y 16; así como el procesamiento, transporte y comercialización de sus derivados.

Hacer mapas

Se estima que el negocio ilícito descrito representaba para las organizaciones existentes ingresos netos anuales del orden de los 734 millones de dólares en 1988, como lo pone de presente el siguiente cuadro.

Hacer cuadro

Las organizaciones dedicadas a este ilícito negocio, por necesidades de protección, cubrimiento e intimidación, en los últimos años han constituido grupos armados de defensa y combate, de corte sicarial y han extendido su control a algunas organizaciones de autodefensa. A propósito de éstos nuevos agentes de violencia, se registra su presencia en 80 municipios del país, que representan el 8% del total.

Hacer cuadro

5. Incompatibilidad con el régimen constitucional

La posición de fuerza material y de poderío económico que ostentan las organizaciones subversivas y del narcotráfico no es compatible con el régimen constitucional.

En el estado social de derecho sólo el Estado tiene el monopolio de la fuerza (CP arts 1, 216, 217 y 223) y sólo el Estado puede tenerlo a través de las fuerzas militares y de la Policía Nacional, cuyo ejercicio, bajo la suprema dirección del Presidente de la República (CP art. 189-3 y 6), se ordena a los estrictos fines de defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional, el orden constitucional, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (CP arts 217 y 218). La paz como derecho (CP art 22) y la democracia como sistema (CP art. 1º), no pueden subsistir si los particulares, individual o colectivamente, diluyen el monopolio legítimo de la fuerza en cabeza del Estado.

El secuestro, la extorsión, el narcotráfico y sus actividades conexas, vías a las que sistemáticamente apelan estas organizaciones privadas para nutrir sus arcas, mantener y acrecentar su posición de supremacía social y bélica, tienen carácter criminal (Código Penal art. 268, D.L 2790 de 1990, art.7º y Ley 30 de 1986) y constituyen medios de enriquecimiento ilícito susceptible de declararse extinguido por sentencia judicial (CP art. 34). La única riqueza y poder social derivado de ésta que garantiza la Constitución es el originado en el trabajo honrado (CP arts 1, 34 y 58).

6. La generación de violencia actual o potencial por parte de las organizaciones subversivas y del narcotráfico.

Los aparatos de fuerza de las organizaciones subversivas y del narcotráfico son activos generadores de la violencia que padece el país y mantienen en estado de zozobra y amedrantamiento a la población civil, particularmente luego de que ellos comenzaron a apelar a métodos cada vez más barbaros de lucha como el terrorismo.

En los cuadros 18, 19, 20 y 21 se resume el saldo de muertos que hasta la fecha arroja la confrontación que trágicamente se ha apoderado del país.

Hacer cuadros

La claudicación de la sociedad civil, de llegarse hasta este punto, pondría fin a la democracia y a la libertad y sería el comienzo de una época de ciegos y nefandos totalitarismos. Al saldo de sangre, siempre en aumento, debe sumarse el efecto paralizante y altamente deletéreo que produce la sola existencia de tales aparatos de fuerza, que no dejan de proyectarse siniestramente sobre todas las esferas de la vida social, creando un clima de violencia difusa. A él contribuyen, más que cualquier otro factor, los actos terroristas emprendidos por el narcotráfico

para lograr la dominación de las mentes y opiniones a través del miedo. En los cuadros siguientes se presenta el aumento en la actividad terrorista particularmente, en la modalidad de atentados dinamiteros.

Hacer cuadros

7. Control o usufructo del territorio, bienes y funciones sociales básicas.

En los mapas de Colombia que aparecen en un acápite anterior, pueden observarse las zonas del territorio nacional que corresponden al radio de acción de las organizaciones subversivas y que éstas virtualmente controlan mediante el ejercicio de la fuerza. A lo que se suma, las extensiones de tierra que, con sus propios fondos y para sus propios propósitos, han venido adquiriendo, como se deduce de los informes presentados a esta Corte.

La penetración que la guerrilla ha logrado tener en sindicatos, empresas y cooperativas, según lo pone de presente el Gobierno, evidencia el curso de una estrategia que trasluce el móvil de toma de control de subsistemas sociales de enorme importancia por su ubicación neurálgica en los procesos sociales de la producción y agregación de ciertos intereses. La lucha se ha extendido a lo que se puede llamar "el territorio social". En este orden de ideas, la utilización de los cuadros políticos cooptados por las organizaciones subversivas y el ejercicio de la coacción para condicionar, en su beneficio y el de sus "clientelas", decisiones políticas y económicas (programas del INCORA y presupuestos públicos en algunos Departamentos y Municipios) en las zonas donde ejercen control, se enderezan a reivindicar la supuesta justicia de sus causa, ganando para la misma, pero con cargo al erario público, legitimidad y apoyo popular.

Es un hecho público y notorio cómo las organizaciones del narcotráfico han invertido sus inmensos ingresos en la adquisición de tierras y valores representativos de riqueza social. Al igual que las organizaciones subversivas, las del narcotráfico han hecho amplio uso del sistema financiero nacional, cuyas necesarias reglas objetivas de funcionamiento son altamente frágiles a su utilización abusiva. No escapa a esta Corte el peligro que representa que la función de captación y colocación del ahorro público, palanca esencial de la actividad económica, resulte a la postre gobernada - no menos que el mercado de valores - por los intereses de la guerrilla y del narcotráfico, a las que servirían de otra parte de caja y de instancia valorizadora de sus ilícitos haberes.

8. Necesidad de suprimir los factores que contribuyen al mantenimiento y crecimiento de las organizaciones de la subversión y del narcotráfico.

La construcción histórica del Estado Colombiano y de la democracia, en la hora presente, exige que el monopolio legítimo de la fuerza solo descansa en su cabeza. A este resultado puede legítimamente llegarse mediante el uso de la fuerza, la rendición de las fuerzas antagónicas al Estado o la negociación, extremos que debe apreciar el Presidente como responsable del orden público. Con todo, mientras aquéllo no sea así, faltará una condición estructural del régimen democrático y de la vigencia efectiva del Estado, y deben sus autoridades comprometerse activamente a su restablecimiento.

La acción del Estado deberá orientarse en dos direcciones. Actuando, de una parte, sobre las causas de orden económico y social que históricamente explican el nacimiento y extensión de los fenómenos aquí contemplados. Y, de otra, socavando la base económica y logística sobre la cual se asienta la posición de fuerza que las dos organizaciones exhiben y ejercen, para lo cual deberá identificar sus movimientos y aislar su operatividad.

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

Los hechos alegados por el Gobierno como causas de la conmoción interior, plenamente acreditados en el curso de la revisión constitucional, se reducen a ser - en estricto rigor - meras manifestaciones de la inmensa capacidad desestabilizadora y perturbadora de la convivencia pacífica que se alberga en los aparatos de fuerza que, en parte, gracias a sus ilícitas fuentes de financiación, han logrado disponer las organizaciones de la subversión y del narcotráfico.

Es importante destacar que para la Corte Constitucional las causales de perturbación del orden público no se circunscriben a sus meras

manifestaciones externas. El Estado de conmoción interior coloca temporalmente en manos del Presidente de la República un cúmulo de poderes extraordinarios para conjurar **eficazmente** (CP art. 209) la situación de grave perturbación del orden público. La responsabilidad política y jurídica del Presidente no se vislumbra ni mide adecuadamente si tan sólo se expresa el aspecto puramente facial del estado de cosas que se pretende enfrentar.

El nuevo ordenamiento constitucional exige, de otra parte, que se remuevan los factores de violencia crónica y las posiciones privadas de fuerza que, se reitera, impiden la vigencia efectiva del Estado, la democracia y el reino de la libertad: en suma, la eficacia misma de la Carta y del orden de vida que ella consagra. Frente a este ordenamiento no hay una "anormalidad normal", sino un complejo aparato de fuerza delincinencial que genera una dinámica antisocial cuya remoción por la vía que resulte más apropiada y justa es condición previa para su efectiva e integral vigencia y que se erige, por tanto, en suficiente y válida causal para declarar la conmoción interior.

El deber de **eficacia**, que no puede estar ausente en la tarea de restablecer el orden público gravemente turbado, es necesario observarlo a fin de que la correcta utilización de los poderes extraordinarios derivados de la declaratoria de conmoción efectivamente permitan conjurar la situación y no se torne al sistemático uso de este expediente extraordinario con lo cual se le sustrae validez y legitimidad.

La responsabilidad de conservar y mantener el orden público en todo el territorio nacional atribuida al Presidente de la República, no puede circunscribirse a las manifestaciones últimas, repentinas y externas del fenómeno de la violencia, ni al incremento que en un período dado registre respecto del precedente. La guarda del orden público tiene relación directa con el deber mínimo de las autoridades frente a las personas consistente en proteger su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades. Este deber mínimo no tolera una actividad de la autoridad que sólo reaccione frente a lo que históricamente adquiere una dimensión extraordinaria. Así se corre el riesgo de secularizar y legitimar una praxis - no por histórica esencialmente patológica - que arrebató a la sociedad, a viejas y nuevas generaciones y al individuo, prácticamente todas las posibilidades de un sano desarrollo espiritual y material y que, en términos generales, ha reducido la calidad de vida de los colombianos a una de las peores y más sufridas de la tierra.

Las causales de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, si bien aluden a la nueva "Edición de la violencia", son consideradas por la Corte de manera integral vinculándolas a sus raíces e identificando los factores y actores que la generan. La remoción de la violencia y no solo de sus manifestaciones contingentes y externas, es la tarea inmediata que debe comprometer la acción gubernamental, cuya obligación, en un momento de tanta aflicción y peligro institucional para el país y sus gentes no tiene el carácter jurídico de "mejores esfuerzos" sino que adquiere la típica connotación de una obligación de "resultados". No de otra manera, entiende la Corte, puede el Gobierno asumir su responsabilidad jurídica e histórica. Las facultades adicionales que recibe el Presidente como consecuencia de la declaratoria de conmoción interior, sólo la justifica en el plano constitucional y social un **plus** de resultados.

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

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

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar constitucional en su integridad el Decreto Legislativo 1793 del 8 de Noviembre de 1992 por el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior.

COPIESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE E INSERTESE EN LA GACETA CONSTITUCIONAL

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Presidente

**CIRO ANGARITA BARON
MUÑOZ**

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES

Magistrado

**JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
ALEJANDRO MARTINEZ C.**

Magistrado

Magistrado

**FABIO MORON DIAZ
GREIFFENSTEIN.**

Magistrado

JAIME

Magistrado

SANIN

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-031/93

JUEZ CONSTITUCIONAL (Aclaración de voto)

El papel del juez constitucional, en ejercicio del control de constitucionalidad que le confiere el artículo 241 de la Carta, es únicamente velar por la guarda y supremacía de la Constitución. Se trata pues de un papel estrictamente jurídico. Funciones adicionales, por ejemplo de índole político, le están vedadas al juez constitucional. Sin embargo, es un hecho que es difícil separar en la práctica lo constitucional de la política del Estado.

REF: Revisión del Decreto No. 1793 de 1992

1. El Magistrado Alejandro Martínez Caballero aclara el voto en el proceso de la referencia, ya que si bien comparte la decisión de fondo de la Sala Plena de la Corte Constitucional en el sentido de declarar exequible el Decreto 1793 de 1992, desea aclarar la parte motiva de la sentencia.
2. El papel del juez constitucional, en ejercicio del control de constitucionalidad que le confiere el artículo 241 de la Carta, es únicamente velar por la guarda y supremacía de la Constitución. Se trata pues de un papel estrictamente jurídico. Funciones adicionales, por ejemplo de índole político, le están vedadas al juez constitucional. Sin embargo, es un hecho que es difícil separar en la práctica lo constitucional de la política del Estado.

Es por lo anterior que el suscrito, al momento de estudiar la constitucionalidad del Decreto objeto de revisión, se ciñó a la preceptiva constitucional y realizó un estudio estrictamente jurídico. En dicha evaluación encontré que el Decreto 1793, desde el punto de vista jurídico, se adecuaba en principio a la Constitución, debido a la situación de anormalidad que se presentaba, por lo cual compartí en su momento la decisión de fondo de la Sala Plena de la Corporación.

Y la conformidad con la preceptiva constitucional es "en principio", porque la situación jurídico constitucional no es muy clara, según se desprende de las siguientes consideraciones:

La Constitución de 1991 parte del supuesto según el cual la situación de normalidad constitucional es la regla general y la anormalidad constitucional es la excepción. Prueba de ello es que al artículo 213 de la Carta, que consagra el estado de conmoción interior, le fijó plazos perentorios a tal estado, a partir del principio de la efectividad de los derechos, obligaciones y principios que consagra el artículo 2o. de la Constitución. Tales plazos son los siguientes: un primer periodo de noventa días; un segundo periodo de prórroga por noventa días; y un tercer periodo de prórroga, esta vez con permiso previo y favorable del Senado de la República, también por noventa días. En total una declaratoria de conmoción interior podría durar hasta 270 días. Ni uno más. Ahora bien, al cabo de tal término se debe haber conjurado la crisis por cualquiera de las dos vías posibles: mediante la victoria militar o mediante el diálogo. El Gobierno Nacional ha renunciado en los considerandos del Decreto que nos ocupa a la vía del diálogo. Sólo queda la opción militar. Pues bien, qué pasará -se pregunta el suscrito al momento de entrarse ya a la primera de las prórrogas de la conmoción (más de 100 días)-, desde el punto de vista del derecho constitucional, si llegado el día 270 no se han superado las causas que provocaron la declaratoria de conmoción interior? Aparentemente habría una crisis jurídico-institucional. Es por ello que descartar de plano el diálogo como instrumento de superación de la crisis y apostárselo todo a la salidad militar, teniendo, como se tiene, un perentorio plazo constitucional, no parece la postura más razonable.

3. Por otra parte, la Carta Política de 1991 ha previsto un control político por parte del Congreso de la República sobre el Presidente de la República respecto al uso de la facultad para declarar los estados de excepción constitucional. Será pues el Congreso el competente para realizar el control político en este caso.

4. El suscrito, empero, desea realizar algunas reflexiones adicionales al fallo de mayoría sobre el derecho a la paz.

5. Para la Constitución, el derecho a la paz es un principio fundante del Estado que está consagrado en el preámbulo y en los artículos 2o. 22, 95.4 y 218.

Para nadie es un secreto que la idea rectora de la Asamblea Nacional Constituyente fue la revisión de las instituciones constitucionales del país con el fin de lograr la paz en Colombia. Ello era apenas natural pues el principal problema del país era, y sigue siendo, la violencia.

De hecho la Constituyente fue posible, entre otras causas, merced al proceso de diálogo que años antes se había iniciado con diversos grupos guerrilleros como el M-19, el EPL, EL PRT y el Quintín Lame, así como por la participación de grupos minoritarios como los indígenas, los evangélicos, los independientes, etc. Ello le confirió a la nueva Carta una gran legitimidad política.

6. Para la Teoría del Estado, la legitimidad del Estado social de derecho radica en su capacidad para resolver los problemas y conflictos sociales desde la perspectiva de la justicia social y la paz, inspiradas en la dignidad de las personas, es decir, la capacidad del Estado para cumplir su fin de ordenación social, de servicio efectivo de la sociedad. Por lo tanto, la organización y forma de actuación del Estado debe estar en función de la nueva configuración de los principios que la nutren.

Ya decía Konrad Hesse que "la creación y distribución de competencias y funciones constituyen el presupuesto mismo de la actividad estatal, por lo tanto, la legitimidad del Estado depende de su eficacia en el cumplimiento de sus fines".

Y uno de los fines esenciales del Estado es asegurar la convivencia pacífica. Por tanto la paz es un deber de la sociedad civil y del Estado.

Además lo anterior se inscribe como anota Neil Maccormick, en la idea que debe regir la conducta de los jueces " es la de hacer justicia de acuerdo con el derecho, dentro de la ética de legalismo que surge del principio de un ordenamiento justo"¹

7. Y para la filosofía del derecho de la segunda postguerra, el ser humano está revestido de dignidad y de racionalidad, lo cual constituye causa y fin del ordenamiento jurídico. El hombre es la criatura más maravillosa del universo. Su vida digna es el objetivo final de toda la civilización. La humanidad, con altibajos, ha avanzado cada vez más hacia esferas superiores de vida material y espiritual. Sin embargo, en esta evolución optimista de la condición humana subsisten zonas que, parodiando a los astrónomos, podrían denominarse "hoyos negros": la violencia. En efecto, a pesar de toda su inteligencia y bondad de espíritu, el hombre todavía recurre a la violencia como "argumento" frente a los demás.

¹MACCORMICK, Neil. legal reasoning and legal theory. EN: Atienza, Manuel. Las Razones del Derecho. Centro de estudios Constitucionales. Madrid, 1991.

No obstante, como medio civilizado para superar sus diferencias, el hombre ha recurrido a un consenso esencial de la sociedad civil, fruto de la necesidad de una acción comunicativa entre los diversos factores de la sociedad, para alcanzar la intersubjetividad que permite la conciliación de intereses diferentes: la comprensión mutua. Tal consenso parte de los siguientes supuestos: primero, todas las ideas son reflejo de intereses expresos o implícitos, lo cual es obviamente legítimo. Segundo, las diferentes teorías sobre la forma de organización de la sociedad y del Estado son abiertas, no cerradas. Y tercero, existen límites a las conductas trazados por la conciencia moral de las personas.

Es por todo ello que el diálogo aparece como una solución razonable y civilizada para la superación de los conflictos que naturalmente surgen de la alteridad, de la otredad, esto es, del reconocimiento de la existencia y reproducción del otro, del distinto, del diferente. El hombre tiene que retomar la palabra como punto de partida para el diálogo entre los diversos sectores sociales, de suerte que se construye lo que Habermas denominaba una "comunidad ideal de diálogo".

8. En este orden de ideas, si bien todas las acciones de violencia deben ser rechazadas -principalmente la guerra desatada por la guerrilla y el narcotráfico, las cuales justamente provocaron la declaratoria de conmoción interior que ahora nos ocupa-, es también lo cierto que todas las acciones de paz deben ser apoyadas. La violencia, viniere de donde viniere, debe ser rechazada.

9. Tal constatación debe ser advertida por todos pero muy principalmente por el Presidente de la República, quien simboliza la unidad nacional, de conformidad con el artículo 188 de la Constitución, la cual es una consecuencia de la convivencia pacífica.

Siendo pues la paz el principal anhelo de los colombianos, todos los caminos que conduzcan a ella deben ser explorados. La paz no tiene, no puede tener límites.

10. Es por lo anterior que el suscrito no comparte la renuncia al diálogo como mecanismo alternativo de superación de la crisis que provocó la declaratoria de la conmoción interior que nos ocupa.

Fecha ut supra.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-031/93

CONMOCION INTERIOR-Utilización (Salvamento de voto)

Una utilización amañada de los Estados de Conmoción, en la cual se anule la diferencia entre el valor de la normalidad y la anormalidad constitucional y, en consecuencia, la concentración del poder que resulta de su declaratoria esté determinada por la mera voluntad estratégica del gobierno y no por la existencia de una situación de extrema gravedad institucional, una utilización como esta, repito, que se ha presentado durante décadas en Colombia y se sigue presentando, no obstante el cambio de Constitución, no significa otra cosa que la subordinación del derecho constitucional a las exigencias de la razón de estado.

ESTADOS DE EXCEPCION/CONTROL MATERIAL (Salvamento de voto)

En relación con el manejo institucional de los Estados de Excepción en el contexto formado por las diferentes democracias constitucionales de occidente, Colombia aparece como un caso especial y ello por dos razones: en primer lugar, por la existencia de una situación de conflictos internos permanentes que ponen en tela de juicio la capacidad estatal para monopolizar el ejercicio legítimo de la violencia y, en segundo lugar, por una cierta flexibilidad en la evaluación de las condiciones previstas para declarar el Estado de Conmoción, lo cual acerca esta figura, de hecho, a los instrumentos ordinarios de manejo y control del orden público. Esta situación ha sido determinada por la falta de control de mérito de los decretos de declaratoria de estado de sitio durante la vigencia de la Constitución de 1886 y la consecuente ausencia de fijación de sentido jurídico de la expresión "grave perturbación" que permitió una discrecionalidad gubernamental casi absoluta. Con la entrada en vigencia de la nueva Carta, la Corte Constitucional decidió cambiar de jurisprudencia y asumir el control material. Al momento de apreciar el análisis gubernamental de los hechos, y no obstante la existencia de un texto constitucional más restrictivo que el anterior, la Corte ha evaluado con flexibilidad y laxitud las motivaciones del gobierno, de tal manera que, finalmente, el resultado ha sido el mismo: banalización de los Estados de Excepción y pérdida de la frontera que separa la normalidad de la anormalidad constitucional.

LEY ESTATUTARIA (Salvamento de voto)

Al aceptar la necesidad de una evaluación fáctica de los elementos establecidos en el artículo 213 se constitucionaliza una práctica gubernamental que carecía de control y, por lo tanto, se adquiere la responsabilidad de establecer criterios y elementos de juicio jurisprudenciales para que el gobierno delimite un campo de acción librado, anteriormente a la veleidad de su propia voluntad. De aquí la importancia que tienen los primeros fallos relacionados con los Estados de Excepción dictados por la Corte: en ellos y en la ley estatutaria de los mismos, se establecerán finalmente, los criterios de acción del gobierno.

CONMOCION INTERIOR-Causas/PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL (Salvamento de voto)

El principio según el cual un régimen constitucional no puede existir cabalmente por fuera de los mecanismos normales de su propia realización, obliga a la Corte Constitucional, como defensora de la Carta en su integridad, a revisar las anomalías de tipo global que se presentan entre las normas y su aplicación. Lo contrario es desconocer el postulado del artículo 228 que obliga a dar prioridad a los contenidos sobre las formas. Por eso, frente a la posibilidad de que el artículo 213 sea aplicado no como una norma excepcional, sino como una norma permanente o casi permanente, la Corte debe replantear sus criterios de ponderación de los elementos de gravedad del orden público, para rescatar el propósito de la normalidad. Además, de esta razón jurídica hay también una razón proveniente de la sociología política: un régimen constitucional sólo puede ser aplicado siguiendo los lineamientos de la normalidad, debido a que, de hecho, un régimen político solo puede subsistir bajo ciertas condiciones de estabilidad. Normalidad constitucional y estabilidad política son las dos caras de una misma moneda.

CONMOCION INTERIOR Y RAZON DE ESTADO

Cuando con acento levemente premonitorio advertía el 14 de Mayo de 1992 que una falta acarrea otra, nunca imaginé que el control constitucional discreto condujera tan aceleradamente a nuestra sociedad civil al borde del abismo en que hoy se encuentra, tal como lo evidencia la declaratoria de una emergencia social y dos conmociones interiores en el lapso de solo nueve meses. No en vano la concesión generosa de los Estados de Excepción es el instrumento eficaz mediante el cual se realiza y consolida hoy la contrarreforma constitucional que hace que los

colombianos tengamos que resignarnos a comprobar, impotentes, desconcertados y al borde de la desesperación, que el acceso al reino de la normalidad está aún lejano.

Consciente de la cruda realidad que vivimos reconocí en el proyecto de fallo improbadado que las acciones de algunos grupos delincuenciales y los atentados contra el personal de policía y miembros de la rama jurisdiccional eran de tal gravedad que ameritaban la concesión de algunas atribuciones extraordinarias al Ejecutivo. Pero, en igual forma puse de presente que un control constitucional material y riguroso imponía un análisis detenido de las diversas consideraciones del decreto 1.793 del 8 de Noviembre de 1.992 - mediante el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior - comoquiera que algunas de las causas en él expuestas bien podían ser afrontadas con los instrumentos propios de la Constitución de la normalidad. Prevaleció sin embargo, la opinión de que era necesario aceptar globalmente los considerandos del decreto por las razones que aparecen plasmadas en la sentencia de la cual me aparto.

Nutrida como está de verdades oficiales acriticamente aceptadas - no obstante que su único sustento fundamental son las estadísticas, mapas y cuadros elaborados por la Consejería para la Defensa y la Seguridad Nacional- la sentencia no puede menos que reconocer, como adelante se verá, que la Constitución de 1991 no es instrumento adecuado para enfrentar eficazmente la situación de violencia que hoy vive el país.

Para una mejor comprensión, ordenaré las razones de mi disentimiento en torno a la presunta incompatibilidad de los hechos de violencia con el régimen constitucional vigente (I), las implicaciones del control material (II), la disociación entre validez y aplicación de la carta (III) y entre práctica política y norma constitucional (IV) .

I. Hechos incompatibles con el régimen constitucional ?

Buena parte de la sentencia de la Corte se ocupa de datos y estadísticas a través de los cuales se intenta demostrar el poderío económico y militar de la guerrilla. De esta manera se llega a la conclusión de que las acciones de los grupos subversivos y el narcotráfico pueden ser subsumidas dentro del marco jurídico conceptual del artículo 213, según el cual se atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. Este razonamiento de la sentencia mayoritaria me suscita por lo menos dos interrogantes:

1. La idea de hacer una sumatoria de conflictos entre el narcotráfico y la subversión para demostrar una situación global de inseguridad, sin discriminar sus causas y sus efectos y sin evaluar el peligro que cada uno representa, trae, como consecuencia, en primer lugar, una desnaturalización de los conflictos, pues no obstante los vínculos tácticos que existen entre ellos la amenaza que estos grupos representan para el Estado y para la sociedad, no puede ser comprendida si no se analiza el sentido y los alcances de la confrontación que cada uno de ellos mantiene. Deducir la grave perturbación del orden público a partir de un "quantum" indeterminado de violencia, o a partir de una contabilidad global de víctimas, es un procedimiento sociológico que sirve para mostrar la gravedad de la situación, pero no es suficiente para evaluar, como lo exige el texto constitucional, la perturbación en tanto fenómeno atentatorio contra el Estado, las instituciones o la sociedad.

Por otro lado, las cifras, en ciencia política como en economía, son elementos de análisis necesarios, pero no suficientes. La sentencia se queda corta al reducir su explicación a la presentación de datos cuantitativos y al dar por descontado el análisis estratégico dentro del cual se enmarcan dichas cifras. De esta manera, se llega a la dudosa conclusión, ajena por completo a los estudios sobre violencia en Colombia, de que los conflictos armados que vive el país atentan de manera inminente contra el Estado y la sociedad. La sentencia no comprende la paradoja de nuestro régimen político, ya muy estudiada aquí y en el exterior, de un país con una gran estabilidad institucional pero afectado por una violencia endémica.

2. Sin embargo, lo más sorprendente de la sentencia no es el hecho de creer que los conflictos que vive el país son suficientes para decretar la conmoción, puesto que este juicio está determinado, en buena parte por una visión propia de la política constitucional, en donde la subjetividad de cada Corte juega un papel importante. Lo más sorprendente, repito, no es ese juicio, es la afirmación según la cual, los conflictos son de tal magnitud que ellos, de hecho, son incompatibles con el régimen constitucional.

En palabras de la propia sentencia se dice que, "la posición de fuerza material y de poderío económico que ostentan las organizaciones subversivas y del narcotráfico no es compatible con el régimen constitucional". Y como si pudiese quedar alguna duda de semejante afirmación, más adelante se dice:

"la construcción histórica del Estado colombiano y de la democracia, en la hora presente, exige que el monopolio legítimo de la fuerza sólo descansa en su cabeza. A este resultado puede legítimamente llegarse mediante el uso de la fuerza, la rendición de las fuerzas antagónicas al Estado o la negociación, extremos que debe apreciar el presidente como responsable del orden público. Con todo, mientras aquello no sea así, faltará una condición estructural del régimen democrático y de la vigencia efectiva del Estado, y deben sus autoridades comprometerse activamente a su restablecimiento."

Y luego, refiriéndose a las fuerzas delincuenciales la sentencia habla de ellas como algo "patológico en el plano constitucional y amenazante y desestabilizador en el campo social e institucional"

La perplejidad que se tiene al leer estos textos no proviene de su evaluación acerca de la gravedad de los conflictos armados en Colombia, sino de las implicaciones que, según la sentencia, éstos tienen para el régimen constitucional. La idea según la cual la violencia subversiva y narcoterrorista que se vive en el país "no es compatible con el régimen constitucional", es una renuncia a la misma posibilidad de control y por lo tanto es una afirmación política, que sólo se puede sostener como una alternativa de poder, ajena al derecho constitucional mismo. Como se sabe, la dogmática jurídica es un sistema cerrado, con una racionalidad propia y autosuficiente que no permite la posibilidad de que sus problemas internos sean resueltos por otro tipo de razones, externas al mismo derecho. Es justamente eso lo que se desprende de una lectura desprevenida de la sentencia: la situación de violencia que vive el país no es compatible con el régimen constitucional, esto es, la Constitución no es un instrumento adecuado para afrontarla.

Además desde un punto de vista jurídico, y la Corte no puede tener otro diferente, la violación de las normas por parte de los ciudadanos o de los funcionarios públicos, en lugar de invalidar su existencia, la justifican; las desviaciones a los mandatos normativos representan una razón para la justificación de la norma, no un criterio para abandonarla. Sólo en casos extremos, como el de la ineficacia total, o el de la imposibilidad total de desviación, las normas jurídicas no tienen sentido; en los demás casos, la ineficacia parcial debe ser considerada como un elemento en favor del fortalecimiento de la norma. Por eso, jurídicamente es tan absurdo decir que la violencia armada es incompatible con el régimen constitucional, como decir que el homicidio es incompatible con el derecho penal.

Pero semejante interpretación parece tan descabellada y sus consecuencias parecen tan contradictorias con la función misma de la Corte Constitucional, que no queda otra solución que interpretar de manera diferente aquello que se deduce del sentido más espontáneo y directo de los enunciados de la sentencia. La supuesta incompatibilidad de la cual se habla, debe interpretarse no en un sentido asertivo, tal como se encuentra expresado, sino en un sentido condicional: así las cosas, lo que querría decir la sentencia es que los conflictos armados que vive el país son de tal gravedad que de continuar, terminaría destruyendo el régimen constitucional. Sólo de esta manera tendría sentido seguir pensando en términos constitucionales y, por lo tanto tendría sentido este salvamento de voto.

En síntesis, desde el punto de vista jurídico la relación entre normas y hechos contrarios a las normas sólo puede resolverse de dos maneras posibles: o se intenta someter la realidad desviada por medio de la aplicación del derecho, o se abandona el derecho y se resuelve la conducta contraria al derecho por otras vías no previstas en normas jurídicas. Ambas soluciones tienen ventajas y desventajas comparativas al momento de enfrentar el conflicto. El derecho constitucional tiene la ventaja de la legitimidad, pero implica limitaciones en el uso de la fuerza, que pueden resultar perjudiciales en la confrontación. Todo el fundamento del constitucionalismo occidental y de la democracia está construido sobre la idea de que las limitaciones al ejercicio del poder son más ventajosas que perjudiciales. Si se acepta el derecho se debe aceptar con todas esas implicaciones. Carece de toda validez constitucional y de todo principio ético, la idea de utilizar el derecho constitucional solo para aquellos en los cuales no esté en peligro la estabilidad institucional y la razón de Estado para los demás casos.

Pero los peligros de contaminación entre razón de Estado y razón jurídica no quedan resueltos del todo con la aceptación del texto constitucional, el cual, supongo una vez más, no pone en tela de juicio la sentencia, aunque así parezca. La manera como se aplican las normas constitucionales sobre los Estados de Excepción, puede revivir el peligro del ejercicio arbitrario de la fuerza en beneficio de los dictámenes de la razón de Estado. En efecto, una utilización amañada de los Estados de Excepción, en la cual se anule la diferencia entre el valor de la normalidad y la anormalidad constitucional y, en consecuencia, la concentración del poder que resulta de su declaratoria esté determinada por la mera voluntad estratégica del gobierno y no por la existencia de una situación de extrema gravedad

institucional, una utilización como esta, repito, que se ha presentado durante décadas en Colombia y se sigue presentando, no obstante el cambio de Constitución, no significa otra cosa que la subordinación del derecho constitucional a las exigencias de la razón de estado. En lo que sigue me ocupo de esta segunda manera de introducir la razón de Estado en el derecho Constitucional.

II. Las implicaciones del control material.

1. En Colombia persiste un conflicto armado con la guerrilla desde hace más de cuarenta años el cual ha dado lugar a una especie de anormalidad constitucional consistente en la permanencia casi ininterrumpida del estado de sitio durante la vigencia de la Constitución de 1886, fenómeno que parece reproducirse con la Carta de 1991, si se tiene en cuenta que se han declarado ya todas las formas posibles de Estado de Excepción.

2. En relación con el manejo institucional de los Estados de Excepción en el contexto formado por las diferentes democracias constitucionales de occidente, Colombia aparece como un caso especial y ello por dos razones: en primer lugar, por la existencia de una situación de conflictos internos permanentes que ponen en tela de juicio la capacidad estatal para monopolizar el ejercicio legítimo de la violencia y, en segundo lugar, por una cierta flexibilidad en la evaluación de las condiciones previstas para declarar el Estado de Excepción, lo cual acerca esta figura, de hecho, a los instrumentos ordinarios de manejo y control del orden público.

3. Esta situación ha sido determinada por la falta de control de mérito de los decretos de declaratoria de estado de sitio durante la vigencia de la Constitución de 1886 y la consecuente ausencia de fijación de sentido jurídico de la expresión "grave perturbación" que permitió una discrecionalidad gubernamental casi absoluta. Con la entrada en vigencia de la nueva Carta, la Corte Constitucional decidió cambiar de jurisprudencia y asumir el control material.

Sin embargo, al momento de apreciar el análisis gubernamental de los hechos, y no obstante la existencia de un texto constitucional más restrictivo que el anterior, la Corte ha evaluado con flexibilidad y laxitud las motivaciones del gobierno, de tal manera que, finalmente, el resultado ha sido el mismo: banalización de los Estados de Excepción y pérdida de la frontera que separa la normalidad de la anormalidad constitucional.

La tradición jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia, reiterada por más de cuarenta años, de no inmiscuirse en los asuntos gubernamentales relacionados con el manejo del orden público, terminó imponiéndose por encima de la adopción de un texto constitucional restrictivo en materia de apreciación gubernamental del orden público, y por encima, incluso, de la decisión de la Corte Constitucional de asumir el control de dicha apreciación. Así las cosas, en el curso de un año el discurso constitucional ha dado un giro radical hacia el control de los Estados de Excepción, mientras la realidad constitucional, fiel la tradición, sigue el mismo rumbo de siempre.

4. La decisión tomada por la Corte Constitucional de asumir el control material de los decretos de declaratoria de los Estado de Excepción, tiene implicaciones mayores y más trascendentales de lo que hasta el momento parece haber considerado la misma corporación. Al aceptar la necesidad de una evaluación fáctica de los elementos establecidos en el artículo 213 se constitucionaliza una práctica gubernamental que carecía de control y, por lo tanto, se adquiere la responsabilidad de establecer criterios y elementos de juicio jurisprudenciales para que el gobierno delimite un campo de acción librado, anteriormente a la veleidad de su propia voluntad. De aquí la importancia que tienen los primeros fallos relacionados con los Estados de Excepción dictados por la Corte: en ellos y en la ley estatutaria de los mismos, se establecerán finalmente, los criterios de acción del gobierno.

Estos criterios se encuentran ligados directamente a la delimitación semántica de los elementos enunciados en el inciso primero del artículo 213 y de su aplicación a la realidad social e institucional del país. En esta tarea de ponderación, la Corte se encuentra necesariamente abocada a sopesar asuntos de naturaleza política, sin que ello deje de hacerse a la luz de los postulados constitucionales. Esta nueva perspectiva significa un aumento considerable de la capacidad controladora de la Corte y de la fuerza normativa de los textos constitucionales y es perfectamente compatible con los nuevos avances -ya definidos por esta misma Corporación - en materia de fortalecimiento del poder judicial en el Estado Social de derecho.

III. Disociación validez y aplicación

1. En un país como Colombia, afectado por un conflicto armado interno, permanente y prolongado, el grado mayor o menor de perturbación del orden público proviene no sólo de las acciones subversivas sino también de la estrategia militar dirigida por el gobierno para hacerle frente. En

estas condiciones, la existencia de una "grave perturbación del orden público que atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana", ha sido determinada por el mismo gobierno como consecuencia de las estrategias militares que acentúan la confrontación y que se alternan periódicamente con estrategias negociadoras.

De acuerdo con esto, la declaratoria del estado de Conmoción, ha estado, de hecho, frecuentemente determinada por la voluntad del propio gobierno, quien crea las propias condiciones de su posibilidad. En principio, esto no es una razón para pensar que una declaratoria determinada por esta estrategia sea necesariamente inconstitucional. Sin embargo, es un motivo de preocupación que explica las causas de la degradación de la figura de la excepción al nivel del derecho ordinario.

En síntesis, numerosas características de la práctica constitucional colombiana de los últimos cuarenta años en materia de Estados de Excepción, han confluído y siguen confluendo, para conformar una situación jurídica en la cual la posibilidad de recurrir a ellos está casi exclusivamente determinada por la voluntad gubernamental. Esta liberalidad ha convertido el Estado de Conmoción en un recurso político sometido al vaivén de las necesidades coyunturales del gobierno y en un instrumento jurídico reducido a la condición de derecho ordinario.

2. De acuerdo con esto, hoy en día la norma constitucional del 213 como ayer el 121, aplicadas en contravía de su naturaleza excepcional, dejan de ser normas constitucionales de obligatorio e inmediato cumplimiento, para convertirse en parte de una normatividad penal cada vez más amplia y sofisticada que funciona como una especie de arsenal al cual acude el gobierno para escoger las armas requeridas según las necesidades y conveniencias del momento. Las normas pierden su carácter de mandatos de obligatorio e inmediato cumplimiento para convertirse en armas de uso coyuntural y específico. Son armas que el gobierno acumula a la espera del momento en que puedan ser utilizadas. En estas circunstancias, la supremacía de la Constitución queda en entredicho.

3. El argumento según el cual la Corte Constitucional debe tener en cuenta la motivación de cada caso concreto sin ocuparse del hecho de que la sumatoria de casos de declaratoria del Estado de Excepción esté afectando de manera grave el postulado de la normalidad constitucional, es inaceptable. El principio según el cual un régimen constitucional no puede existir cabalmente por fuera de los mecanismos normales de su propia realización, obliga a la Corte Constitucional, como defensora de

la Carta en su integridad, a revisar las anomalías de tipo global que se presentan entre las normas y su aplicación. Lo contrario es de desconocer el postulado del artículo 228 que obliga a dar prioridad a los contenidos sobre las formas.

Por eso, frente a la posibilidad de que el artículo 213 sea aplicado no como una norma excepcional, sino como una norma permanente o casi permanente, la Corte debe replantear sus criterios de ponderación de los elementos de gravedad del orden público, para rescatar el propósito de la normalidad. Además, de esta razón jurídica hay también una razón proveniente de la sociología política: un régimen constitucional sólo puede ser aplicado siguiendo los lineamientos de la normalidad, debido a que, de hecho, un régimen político solo puede subsistir bajo ciertas condiciones de estabilidad. Normalidad constitucional y estabilidad política son las dos caras de una misma moneda.

En Colombia, sin embargo, nos hemos acostumbrado a la anormalidad constitucional en medio de un régimen reconocido nacional e internacionalmente, como dotado de una enorme estabilidad política. La estrategia gubernamental que subyace bajo la paradoja de la conflictividad discursiva y la ausencia de peligro de ruptura institucional, no debe ser ajena a las preocupaciones de la Corte Constitucional, por la razón, ya anotada, de la necesaria protección de la normalidad como presupuesto lógico-constitucional ineludible de la protección de la guarda e integridad de la Carta.

IV. Disociación entre práctica política y norma constitucional

1. La dificultad para llevar a cabo la voluntad constituyente se acrecienta, en la práctica con las exigencias de la actividad política gubernamental. Los beneficios políticos de una figura flexible de Estado de Excepción, han terminado por imponerse frente a los hipotéticos beneficios de la utilización excepcional de la figura. Aquí también, como en tantos otros ámbitos de la vida institucional, los beneficios coyunturales de la actividad política, no obstante sus consecuencias perjudiciales a largo plazo, terminan teniendo más peso que los beneficios estratégicos a largo plazo, no obstante sus consecuencias perjudiciales en la coyuntura. La consolidación a largo plazo de la normalidad institucional es subestimada en beneficio del éxito político inmediato.

2. El constitucionalismo occidental concibe los Estados de Excepción como una figura a la cual se puede recurrir sólo en casos de extrema gravedad. Precisamente por ello, la doctrina, e incluso la opinión pública

en los estados constitucionales, es sumamente recelosa frente a su utilización de esta figura. Por eso también, la utilización constante de dichos Estados por parte de un gobierno impide un juicio favorable acerca de la existencia de un Estado de derecho. Ello es así porque un Estado de derecho constitucional debe ser gobernado por una constitución sin Estado de excepción, de lo contrario, tendría que llegarse a la conclusión de que la realidad social es inmanejable por medio de una Constitución y, en consecuencia, adoptar un sistema de concentración de poderes. Lo que no puede ser aceptado jurídicamente es la posibilidad de utilizar el autoritarismo y la constitución concomitantemente.

3. El fenómeno de la banalización del Estado de Excepción ha permitido que los gobiernos dispongan de una estrategia que consiste en mantener intactos el discurso sobre el Estado de derecho y la práctica de concentración del poder, utilizando estratégicamente la una y/o la otra dependiendo de las conveniencias y de las necesidades políticas o militares. Ello se ha logrado, en buena medida, con la bendición de jueces constitucionales, que en ocasiones se limitaron de una manera formalista a reconocer la constitucionalidad de cada declaratoria, desentendiéndose por entero del deterioro que ello acarrearía a la estructura institucional de la normalidad.

El efecto último de esta conducta ha sido señalado justamente por el experto Iván Orozco Abad en opinión solicitada por la Corte, a saber:

"La apelación inercial y facilista a la figura del estado de excepción degrada la institución, la regresa a los términos -superados- del viejo estado de sitio y lo que es tanto o más grave, estimula, por vía de decretos, la contrarreforma constitucional".

Consumatun est.

CIRO ANGARITA BARON
Fecha ut. supra.