



Bogotá, D.C., diciembre 16 de 2008

**Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.**

**REF: Revisión constitucional del Decreto-Legislativo 3929 del 9 de octubre de 2008 “Por el cual se declara el estado de conmoción interior”
Magistrado Sustanciador: Dr. HUMBERTO SIERRA PORTO
Expediente No. RE-132
Concepto No.4681**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 242 numeral 2, 278 numeral 5 y 241 numeral 7 de la Constitución Política y el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991 y por designación realizada por el Procurador General de la Nación mediante Resolución No. 493 del 15 de diciembre de 2008, al haberse aceptado su impedimento y el del Viceprocurador General de la Nación, procedo a rendir concepto en relación con el asunto de la referencia.

1. Antecedentes

El 9 de octubre del año en curso, el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, declaró el estado de conmoción interior consagrado el artículo 213 de la Constitución Política, por medio del Decreto 3929 de 2008, cuyo texto es el siguiente:



Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

Concepto No.4681

“EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

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

CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 213 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República, en caso de grave perturbación del orden público, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, y la convivencia ciudadana, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior en todo o en parte del territorio nacional y adoptar las medidas necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Que la administración de justicia no se encuentra funcionando de manera normal y adecuada lo cual atenta contra la estabilidad institucional y el normal funcionamiento de la rama jurisdiccional, con grave detrimento del orden público y social,

Que esta situación no permite alcanzar los fines del Estado de servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica de los ciudadanos y la vigencia de un orden justo;

Que la Policía Nacional, Dirección de Seguridad Ciudadana, Área de Información Estratégica señala que en los últimos 35 días se han dejado en libertad más de 2.720 personas, capturadas por la sindicación de delitos de homicidio, lesiones personales, hurto y tráfico de estupefacientes entre otros, lo que conlleva a un grave detrimento del interés general, del orden público, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana.

Que el Fiscal General de la Nación informó que es inminente la salida de las cárceles, por vencimiento de términos en la definición de procesos penales que se adelantan contra personas sindicadas de delitos relacionados con los trágicos hechos de la toma del palacio de justicia, secuestro y otros graves delitos, lo que constituye factor de perturbación y alteración del orden público, dando lugar a configurar situaciones de impunidad que propician la desprotección de derechos fundamentales, con una inminente desestabilización institucional, que afecta el Estado social de derecho consagrado en la carta política;

Que como consecuencia de la paralización de las actividades judiciales no es posible continuar la investigación de numerosos delitos ante la ausencia de funcionamiento del sistema penal acusatorio, incluyendo la libertad de los autores del secuestro y posterior homicidio del niño Santiago Lozano, ocurrido en la población de Chía.

**Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales****Concepto No.4681**

Que en diferentes casos en los que se ha formulado imputación bajo el sistema establecido en ley 906, continúan corriendo los términos, sin que el Fiscal pueda, dentro de los treinta días señalados por la Ley, formular la respectiva acusación, abriendo la posibilidad para que los delitos tramitados bajo los parámetros de dicha normatividad queden en la impunidad.

Que el Ministerio Público en cabeza del señor Procurador General de la Nación, señaló que en vista de la situación de la administración de justicia en Colombia, la cual se encuentra en un cese de actividades desde hace 37 días y considerando que se trata de un servicio público fundamental cuyo funcionamiento tiene carácter de permanente por mandato constitucional, con el debido respeto solicita sean tomadas por el Gobierno Nacional las medidas de emergencias pertinentes acordes con las atribuciones que otorga nuestra Carta Política, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y demás normas concordantes.

Que la gravedad de la situación descrita pone en evidente peligro la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana. Estos hechos son expresión inequívoca de desestabilización y atentan de manera inminente contra el normal funcionamiento de las instituciones legítimamente constituidas, el orden público, el acceso normal a la justicia por parte de los ciudadanos.

Que en la actividad judicial y la función de administrar justicia se presentan graves problemas de congestión, impidiendo el acceso a la justicia por parte de la ciudadana para reclamar y hacer efectivos sus derechos.

Que de acuerdo al documento suministrado por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura, la administración de justicia presenta más de 120.751 procesos que se han dejado de fallar así como 36.986 decisiones de tutela, la no realización de 25.284 audiencias, incluidas 15.983 audiencias de Control de Garantías. Que las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía no resultan suficientes para prevenir la salida de las cárceles de delincuentes y terroristas y para conjurar la situación de grave perturbación mencionada, frente a la parálisis judicial, por lo cual se hace indispensable adoptar medidas de excepción,

Que es esencial incorporar al Presupuesto General de la Nación nuevos gastos y adoptar los mecanismos presupuestales y legales adecuados para financiar las nuevas erogaciones que se requieren para afrontar la situación descrita que permita normalizar el funcionamiento de la Administración de Justicia.



Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

Concepto No.4681

Que es necesario garantizar el normal y adecuado funcionamiento de la administración de justicia el cual se ha afectado y agravado por las consecuencias de la situación existente en el día de hoy.

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Declarar el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de noventa (90) días, contados a partir de la vigencia del presente Decreto.

ARTÍCULO 2. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”

Al día siguiente de su expedición, el Secretario General de la Presidencia de la República envió a la Corte Constitucional, copia auténtica del mencionado decreto legislativo a efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el numeral 6° del artículo 214 de la Carta Política.

El día 19 de noviembre de 2008 el Presidente de la Corte Constitucional remitió a este Despacho la documentación y las pruebas correspondientes que soportan la declaratoria del estado de conmoción interior adoptada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 3929 del 9 de octubre del año en curso.

2. Reiteración de la competencia de la Corte Constitucional para examinar el decreto a través del cual se declara un estado de excepción

2.1. Desde los albores de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la competencia de ese organismo judicial para examinar las razones de fondo que conducen al Gobierno Nacional para decretar cualquiera de los estados de excepción contemplados en los artículos 212

**Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales**

Concepto No.4681

y siguientes de la Constitución Política, se ha tenido claridad que la decisión gubernamental no se puede escapar del juicio constitucional.

En efecto en la sentencia C-004 de 1992, que declaró exequible el Decreto 333 de febrero 4 de 1992, mediante la cual se declaró el primer estado de excepción -emergencia social- en vigencia de la Carta de 1991, esa Corporación fue enfática en reiterar los criterios expuestos por quienes desde la minoría de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia abogaron por el control íntegro del decreto que declara cualquiera de los estados de excepción contemplados en los artículos 212 y siguientes de la Constitución Política y que posteriormente se reafirmó en la sentencia C-179 de 1994 con ocasión de la revisión de la Ley 137 de 1994 -Ley Estatutaria de los Estados de Excepción-. Las razones para dicha decisión, entre otras, fueron las siguientes:

ij). El presupuesto mínimo de un Estado de Derecho es el que no puedan existir actos de los órganos de poder que no estén sometidos a control jurídico, más aún cuando de la declaración de un estado excepcional se trate, pues la entrada en éste hace presumir que los controles deben ser más estrictos precisamente para asegurar que cumplirán los fines para los cuales fueron instituidos estos mecanismos excepcionales y conservar así la fisonomía y fines mismos del Estado, en este caso, del Estado Social de Derecho.

ii). Si no existe control constitucional material de los decretos que declaran un estado de excepción, se aceptaría entonces que el Presidente de la República en estos asuntos tiene facultades supraconstitucionales, que podrían implicar el desconocimiento mismo del Estatuto Supremo, sin posibilidad alguna de ordenar su reestablecimiento.

**Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales**

Concepto No.4681

iii.) La función del órgano de control de constitucionalidad es clara, pues le corresponde la guarda de la "integridad" y de la "supremacía" de la Constitución (*artículo 241 de la Carta*), en donde no se exceptúan los actos dictados por el Ejecutivo, en ejercicio de su especial competencia de declarar un estado de excepción, que podría ser violatoria de la Carta, y sin control de la Corte la guarda, la integridad y la supremacía de ésta sería incompleta, parcial.

El control sobre estos actos no puede ser simplemente formal porque se dejaría de lado el examen sobre los presupuestos constitucionales que la Carta exige para que el Presidente haga uso de la atribución excepcional que representa para un Estado de Derecho, la declaración de un estado de excepción.

iv.) Una interpretación sistemática de los artículos de la Constitución que hacen alusión a los estados de excepción (artículos 212, 213, 215) y a las facultades de la Corte Constitucional (artículo 241), antes que excluir del control jurídico de ésta el decreto mediante el cual se declara un estado de éstos, la afirma.

2.2. En la sentencia C-802 de 2002, que decidió estar conforme a la Constitución Política el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, que declaró la conmoción interior la Corte Constitucional analizó la posición de la Corte Suprema de Justicia con anterioridad a la Constitución de 1991, en la que se propendía únicamente por el estudio de forma de dicha declaratoria. La Corte Constitucional reiteró que a partir de la expedición de la nueva Carta Fundamental, tiene la competencia para realizar el control de constitucionalidad formal y material tanto de los decretos legislativos declaratorios de los estados de excepción como de los decretos legislativos de desarrollo.

Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

Concepto No.4681

Afirmando además, que tal competencia es corroborada por las deliberaciones en la Asamblea Nacional Constituyente; por el modelo del derecho constitucional de excepción por el que optó el constituyente de 1991; por la regulación que aquél hizo de la naturaleza, límites y sistema de control del estado de conmoción interior; por la naturaleza jurídica del decreto declaratorio de tal estado de excepción y por la concepción actual de la jurisdicción constitucional y de su función.

Es por ello que, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, este Despacho considera que es necesario reiterar que esa Corporación es competente para conocer de forma y de fondo y materialmente los decretos que declaran un estado de excepción y por tanto no existen razones para manifestar que el Decreto 3929 del 9 de octubre de 2008, no es objeto del respectivo control constitucional.

Entonces, así mismo, le corresponde a la Procuraduría proferir el concepto de rigor tanto por forma como de fondo.

3. Examen de forma

El Decreto 3929 del 9 de octubre de 2008 está suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros, y en el mismo se declara el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional, por el término de noventa (90) días contados a partir del 9 de octubre de 2008, tal como lo estipulan los artículos 213 y 214 de la Constitución, es decir que, por este aspecto se observó la Constitución Política.

4. Examen de fondo. La naturaleza constitucional del estado de conmoción interior. La declaratoria debe ajustarse a las precisas causales constitucionales



Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

Concepto No.4681

4.1. Tal como se dejó expuesto en el acápite anterior, el examen de constitucionalidad del decreto mediante el cual el Gobierno Nacional declara el estado de conmoción interior supone la verificación del cumplimiento de los presupuestos materiales que exigen los artículos 213 y 214 de la Carta Política, con el fin de determinar si se han observado las exigencias establecidas en esos artículos para poner en marcha los mecanismos institucionales de carácter excepcional propios de ese estado de excepción.

El artículo 213 de la Constitución Política regula lo concerniente al estado de conmoción interior, en el que se decantan las siguientes características y situaciones fácticas para la procedencia del mismo: **i)** grave perturbación del orden público; **ii)** que esa perturbación atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y **iii)** que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

Es decir, que la regulación constitucional del estado de conmoción interior, es la exigencia de la preexistencia de hechos que configuren una grave perturbación del orden público, los cuales deben tener la potencialidad de atentar, no de cualquier forma, sino de manera **inminente** contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana.

4.2. En esa dirección, la Corte Constitucional ha dado alcance a estos presupuestos, señalando que la expresión “**En caso de... perturbación del orden público...**” se trata de un suceso del mundo fenomenológico, de un punto de partida empírico que se origina en la ocurrencia de hechos concretos, perceptibles y, en consecuencia, verificables, que objetivamente generan una alteración de las condiciones de seguridad y tranquilidad requeridas para el ejercicio de los derechos. (Sentencia C-802 de 2002)

**Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales**

Concepto No.4681

Respecto a la manifestación constitucional “En caso de **grave** perturbación del orden público **que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, la convivencia ciudadana...**”, ha señalado que este presupuesto ya no remite al supuesto de hecho en sí, esto es, a la perturbación del orden público como fenómeno directamente perceptible y verificable, sino que involucra un juicio de valor sobre ese supuesto fáctico. Se trata de una valoración relacionada con la intensidad de la perturbación y con sus consecuencias, valoración cuya realización le incumbe al Presidente de la República como autoridad encargada de velar por el mantenimiento del orden público.

Y en relación con el presupuesto: “**que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía**”, la declaratoria del estado de conmoción interior es la medida extrema en la agenda jurídica y política del Estado. Se trata de un último recurso para defender al pueblo colombiano y a la organización institucional que él se ha dado, de la agresión implícita en la grave alteración del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. En virtud de este principio, sólo se puede acudir al estado de conmoción interior cuando las herramientas jurídicas ordinarias con que cuenta el Estado no permitan conjurar la grave alteración del orden público que amenaza con disolver el acuerdo que posibilita la convivencia.

En ese sentido, se ha señalado por parte de este Despacho que la valoración a cargo del Ejecutivo debe proyectarse, entonces, sobre los distintos aspectos constitutivos de la coyuntura por la que atraviesa el país, los que deben tener la naturaleza que exige la Constitución para declarar la conmoción interior, es decir, **inminentes y graves**, tal valoración debe estar fundada en elementos de índole fáctica. Por tanto, el examen de constitucionalidad sobre la decisión gubernamental de

**Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales**

Concepto No.4681

declarar un determinado estado de excepción, comporta necesariamente un juicio sobre la valoración de los hechos que en el decreto correspondiente se han señalado como los factores de la grave perturbación del orden público.¹

Bajo esta perspectiva se analizará si el Decreto 3929 de 2008 cumple los objetivos constitucionales que se trazaron para la declaratoria de la conmoción interior.

5. Los hechos que han perturbado de manera grave el orden público por atentar de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, según el Decreto 3929 de 2008. Para el Ministerio Público, no existen razones constitucionales para la declaratoria del estado de conmoción interior

5.1. El primer considerando del Decreto 3929 de 2008, invoca la norma constitucional del artículo 213 de la Constitución Política que establece las causales de la declaratoria de la conmoción interior, y a continuación, en el segundo considerando dispone como fundamento de la misma que la administración de justicia no se encuentra funcionando de manera normal y adecuada lo cual atenta contra la estabilidad institucional y el normal funcionamiento de la rama jurisdiccional, con grave detrimento del orden público y social.

El primer fundamento de la declaratoria de conmoción interior se limita a señalar escuetamente la problemática por la que atraviesa la administración de justicia, estableciendo que ese solo aspecto se encausa dentro de los requisitos constitucionales a efectos de tomar las medidas extraordinarias requeridas para que aquélla funcione de manera adecuada, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales que garantizan la efectividad de la misma.

¹ Concepto 3014 del 16 de septiembre de 2002



Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

Concepto No.4681

Esta circunstancia conduce a considerar si el mal funcionamiento de la administración de justicia corresponde a situaciones extraordinarias que ameritan la adopción de la medida excepcional de la declaratoria de la conmoción interior o a una situación estructural que ha venido acumulándose con el paso de los años, debido a que en su momento no se adoptaron las medidas pertinentes para evitar la grave problemática en que se encuentra según lo señalado por el Gobierno Nacional en el Decreto 3929 del 9 de octubre de 2008.

La conclusión a este primer análisis del fundamento introductorio, es que se plantea una situación fáctica, que hace relación a un fenómeno de implicaciones eminentemente evolutivas que ha generado una acumulación a través del tiempo -que ya se erige en un fenómeno histórico, permanente y estructural- de contextos que necesariamente suponen que la administración de justicia nunca ha funcionado de manera normal y adecuada, es decir, que el mero hecho de su indebido funcionamiento no corresponde a una situación inminente y sobreviniente que provoque la adopción del estado de excepción de conmoción interior.

Por lo que, el primer considerado lo que hace es reiterar la permanente e inadecuada prestación del servicio público de la administración de justicia que es de carácter estructural y no coyuntural que permita la declaratoria de la pluricitada medida extraordinaria; es decir, que desde su inicio, se advierte que se fundamenta el mecanismo excepcional abordando una problemática permanente que para su confrontación solamente se requeriría la utilización de los mecanismos propios de la normalidad institucional.

Ahora bien, la consecuencia del mal funcionamiento de la administración de justicia, conforme al considerando en análisis, es que este escenario atenta contra la estabilidad institucional y causa un grave detrimento del orden público y social, lo cual no puede ser admisible a partir de la

**Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales****Concepto No.4681**

concepción constitucional de los estados de excepción, pues si bien no queda duda que el debido funcionamiento de la administración de justicia es de singular importancia en la estructuración del Estado Social de Derecho, ello no significa, que las debilidades y fallas de la misma, que por años se han podido identificar por orígenes diversos, tales como congestión, sistemas inquisitorios rígidos, problemas presupuestales, deficiente capacitación a los jueces y empleados, entre otros múltiples inconvenientes, que con el tiempo han tratado de corregirse en procura de suministrar un adecuado funcionamiento que garantice los derechos de los usuarios, cause agravios en la estabilidad institucional y a un grave detrimento del orden público y social.

Es por ello, que no se puede concebir que un problema estructural como es la incapacidad del Estado de suministrar a los usuarios una eficiente administración de justicia, se erija en la columna en la que se sustenta el estado de excepción de conmoción interior, y más aún, se arguya que esta situación provoca inestabilidad institucional y grave detrimento del orden público y social, por lo que dicha posición gubernamental constituye meras conjeturas que son irrazonables y desproporcionadas en relación con las exigencias constitucionales para la declaratoria del estado de conmoción interior.

5.2. El tercer considerando consagra *“que esta situación no permite alcanzar los fines del Estado de servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica de los ciudadanos y la vigencia de un orden justo.”*

Al respecto, cuando el Gobierno Nacional se refiere a “esta situación”, no significa otra cosa, que los problemas estructurales de la administración de justicia, impiden el cumplimiento de los fines del Estado, lo cual sin

**Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales**

Concepto No.4681

lugar a dudas se constituye en una afirmación que no admite discusión, pero que de manera alguna puede considerarse como un fundamento acorde a la Constitución Política, a efectos de declarar el estado de conmoción interior.

Es decir, el cumplimiento de los fines de Estado, que puede contemplar distintos frentes que le corresponde atender al mismo como la seguridad social, la educación, el derecho al trabajo, los derechos de los niños y, en general, todo aquello que busque la satisfacción de las necesidades colectivas, son equiparables a las situación en que se encuentra la administración de justicia, lo que implicaría que en cualquier momento el Gobierno Nacional podría acudir al mecanismo excepcional de la conmoción interior con el fin de solucionar dichos asuntos.

Invocar *per se* la desatención del Estado de las obligaciones que le conciernen, como una causal de declaratoria de un estado de excepción, es indicar que el país debía acudir permanentemente a la utilización de dicho mecanismo, lo cual es absolutamente insostenible, pues las dificultades en la consecución de los fines estatales en las que se ha estado inmerso durante muchos años, pueden ser confrontadas con los mecanismos ordinarios.

5.3. El siguiente considerando es referido a un informe de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, en el que señala: *“que en los últimos 35 días se han dejado en libertad más de 2.720 personas, capturadas por la sindicación de delitos de homicidio, lesiones personales, hurto y tráfico de estupefacientes entre otros, lo que conlleva a un grave detrimento del interés general, del orden público, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana.”*

**Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales****Concepto No.4681**

Este fundamento aunque no lo establece expresamente, se puede deducir que tiene origen en el cese de actividades laborales de los funcionarios y empleados judiciales que declararon la huelga a principios del mes de septiembre de 2008.

Tampoco queda duda que en un Estado Social de Derecho, es obligación del mismo, propender por la eficacia de la administración de justicia, y especialmente en materia penal, en el cumplimiento de los fines del Estado, combatir y judicializar a quienes incurren en conductas punibles, lo cual se constituye en una tarea de singular importancia. Sin embargo, no se puede estructurar la declaratoria de la conmoción interior, a partir de presunciones que se desprenden del fundamento, pues aunque expresamente no lo señalan, se infieren del mismo, como que todas las dos mil setecientas veinte personas son peligrosos delincuentes que van a ser condenadas, desconociendo con ello el postulado superior de la presunción de inocencia.

De igual manera, aducir que ese número de personas que obtuvieron la libertad en el término consagrado el Decreto, implica un grave detrimento del interés general, del orden público, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, no es razonable, pues tal argumentación conduciría a manifestar que una vez recuperaron la libertad, el Estado se encuentra imposibilitado para seguir adelantando los procesos judiciales que eventualmente impongan condenas definitivas.

Así mismo, el número (2.720 personas), puede ser importante pero esto no significa que todos sean peligrosos delincuentes que por el sólo hecho de estar en libertad generan tal incertidumbre social que no haya lugar a utilizar los mecanismos ordinarios para combatirlos. Ahora bien, el simple número, no es un factor determinante para adoptar la medida de conmoción interior, puesto que en los últimos años, y en especial desde el año 2003, que fue la fecha de la declaratoria del último estado de

**Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales****Concepto No.4681**

excepción, de acuerdo con el Vigésimo Primer Informe de Control y Seguimiento a los desmovilizados de los grupos armados ilegales, desde ese año, en que se iniciaron las desmovilizaciones, hasta el 29 de febrero de 2008, abandonaron las armas 46.658 miembros de la guerrilla y de las autodefensas, 31.671 de los cuales, pertenecientes a las Auc, lo hicieron en forma colectiva, mientras que individualmente retornaron a la vida civil 8.847 integrantes de las Farc, 3.682 de las Auc, 2.014 del Eln y 444 disidencias.

Igualmente, durante todo el proceso de desmovilización las acciones de la Fuerza Pública han permitido la captura de 1.707 desmovilizados que optaron por engrosar las filas de la delincuencia, a la vez que en el lapso 2003-2008 han perecido en combate 819 individuos (fuente Ministerio de Defensa Nacional: noticia publicada el día 23 de junio de 2008 en la página web www.mindefensa.gov.co.)

Lo anterior para significar que las cifras son tan contundentes que el número invocado en el Decreto 3929 de 2008, no se puede erigir en determinante para la declaratoria del estado de conmoción interior, es decir, que si sólo una cifra fuese representativa, el país se hubiese encontrado bajo el régimen excepcional desde el año 2003 a la fecha, máxime que según fuentes periodísticas en la actualidad existen cerca de once mil personas que conforman el grupo armado ilegal denominando FARC (fuente: Revista Semana, especial multimedia “*que les queda a las FARC*” del 6 de junio de 2008, tomado de www.semana.com/multimedia-conflicto/queda-farc/601.aspx).

Al igual de cerca de tres mil personas de reductos de los grupos ilegales que se identifican como “paramilitares”, continúan delinquiendo y a su vez el Ministro de Defensa Nacional ha manifestado que de acuerdo a los datos de inteligencia militar se calcula que en las filas debe haber entre seis mil y ocho mil hombres alzados en armas. (fuente: entrevista al Dr.

**Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales**

Concepto No.4681

Juan Manuel Santos, en el Diario El País del 27 de enero de 2008. (www.elpais.com.co).

Es de recordar, que la conmoción interior adoptada mediante el Decreto 874 de 1994 que invocaba la emergencia judicial como supuesto fáctico de la misma, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-300 de 1994, en la que se planteó idéntica situación a la del presente evento.

En ese momento la Corte señaló:

“...La persona individual es una realidad sustantiva que si bien no puede ser captada jurídicamente en su totalidad única e intransferible, sí demanda consideración, respeto y reconocimiento.

Este reconocimiento no se vislumbra en el decreto de conmoción que se limita a aludir de manera masiva e indiscriminada a un número exacto de sindicatos (864), cuyo regreso a la libertad se estima peligroso para el orden público. La situación de peligro se predica genéricamente del indicado número. No se mencionan comportamientos individuales de sujetos éticamente libres. Se da por sentado una conducta refleja y uniforme de un número apreciable de detenidos. Sin embargo, la privación de la libertad no dejará de ser soportada por cada uno de los 864 detenidos, sin perjuicio de que la causa concreta sólo se explique a partir de una supuesta acción colectiva o condición de peligro atribuida a la totalidad de los 864 detenidos. El derecho a la personalidad jurídica resulta así quebrantado, pues cada persona debe responder de su comportamiento - del cual surgen derechos, deberes y obligaciones propios - y no del imputable a los demás. La persona no es un número y su responsabilidad o tratamiento jurídico mal puede deducirse de una cifra estadística.” (Subrayas fuera de texto).

Además, en la citada sentencia se adujo:

“2. La falta de una prueba contundente sobre el supuesto fáctico de la conmoción, convierte la decisión gubernamental en una intromisión en la actividad de la rama judicial del poder público. En efecto, es a los jueces a quienes corresponde la aplicación de los términos procesales (C.P. art. 29, inciso segundo). Esta es una garantía indispensable para la protección de los derechos fundamentales de los sindicatos. Las dificultades funcionales

**Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales****Concepto No.4681**

e incluso estructurales de la justicia no pueden convertirse en justificación para que el órgano ejecutivo modifique el curso normal de los procesos e intervenga en ellos mediante la declaratoria del Estado de conmoción interior.”

En el año de 1995 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1370 declarando el estado de conmoción interior con argumentos similares a los del caso que nos ocupa, y la Corte Constitucional en sentencia C-466 de 1995 al declarar la inexecutable de ese Decreto manifestó en relación con la formulación constitucional de los estados de excepción:

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

Y concluye la Corte Constitucional en la misma sentencia respecto de ese carácter endémico de los hechos invocados, que las situaciones generadas por tales hechos debían ser objeto de un tratamiento jurídico y político estatal de carácter permanente y no transitorio y excepcional:

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

**Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales**

Concepto No.4681

inidóneos para enfrentar hechos sobrevinientes, resulta justificado apelar a las competencias extraordinarias derivadas del estado de excepción.”

5.4. El considerando siguiente aduce que el Fiscal General de la Nación informó sobre la inminencia de la salida de las cárceles de peligrosos delincuentes por vencimientos de términos, se invoca los hechos trágicos del palacio de justicia, que dan lugar a configurar situaciones de impunidad *“que propician la desprotección de derechos fundamentales, con una inminente desestabilización institucional, que afecta el Estado social de derecho consagrado en la carta política;”*

El análisis de este fundamento se identifica con lo señalado en el anterior apartado, pues no es dable argüir que la posible salida de presuntos delincuentes sea un factor determinante de desestabilización estatal y un grave atentado al orden público que genera una perturbación del mismo que amerite la declaratoria del estado de conmoción interior.

Adicionalmente, se consagra un elemento que este Despacho considera inaceptable y fuera de contexto, que es la referencia a los vencimientos de términos en la definición de los procesos penales que se adelantan contra personas sindicadas de delitos relacionados con los hechos de la toma del palacio de justicia, lo cual en estricto sentido es muy grave, pero no hay lugar a que se esgrima como un argumento de declaratoria de conmoción interior, puesto que no es razonable atribuir a un cese de actividades de los organismos judiciales, las consecuencias de la negligencia y desidia del Estado en la investigación y juzgamiento durante más de veintitrés años de las personas que participaron en el horrendo episodio del palacio de justicia en el año de 1985.

Semejante fundamento más que consolidar el alcance de la inminencia de la perturbación del orden público y la desestabilización de las

**Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales****Concepto No.4681**

instituciones, refleja los problemas estructurales tanto del Estado –visto desde una concepción política- como de la administración de justicia de cumplir con las obligaciones que se les ha encomendado, lo que muestra es el reflejo de una permanente vulneración de los derechos fundamentales, cimentados en los preceptos constitucionales que propenden por una pronta y eficaz justicia.

5.5. Los considerandos siguientes se ocupan de fundamentar el estado de conmoción interior en el cese de actividades de la rama judicial, aduciendo que no es posible continuar la investigación de numerosos delitos ante la ausencia de funcionamiento del sistema penal acusatorio, *“incluyendo la libertad de los autores del secuestro y posterior homicidio del niño Santiago Lozano, ocurrido en la población de Chía.”*

Como se ve, la totalidad del Decreto 3929 del 9 de octubre de 2008 gravita alrededor de un presupuesto fáctico cual es el cese de actividades de la administración de justicia, debido a que en los primeros días del mes de septiembre del año en curso se declararon en huelga los funcionarios y empleados de los tribunales y juzgados que conforman la rama judicial.

El Ministerio Público considera, que la decisión del ejecutivo de declarar la conmoción interior por esa circunstancia no se ajusta a las causales constitucionales consagradas para tal efecto, en la medida que sin entrar a discutir la naturaleza del servicio público de la justicia, y la legalidad o no del cese de actividades de los funcionarios y empleados de las rama judicial, esta no es un razón suficiente que determine la inminencia de un grave perturbación del orden público que atente contra la estabilidad institucional.

No se puede desconocer que la interrupción temporal de la administración de justicia trae como consecuencia el anormal funcionamiento de la misma

Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales**Concepto No.4681**

y por ende incide notoriamente en los derechos de los usuarios, no obstante, ello no quiere decir que, en sí mismo genere los graves inconvenientes a que se alude en la disposición que declaró el estado de conmoción interior. Como es de conocimiento, la declaratoria de huelga estribaba exclusivamente alrededor de asuntos laborales, los cuales están lejos de producir los efectos invocados por el Gobierno de atentar contra el orden público, de tal manera que provoque la inestabilidad institucional y que fundamente la necesidad de acudir al estado de excepción.

Es por tanto, que el cese de actividades de los funcionarios y empleados de la rama judicial, aun con el indiscutible atraso de la actividad judicial y por ende la evidente afectación de los derechos de los usuarios, no puede constituir una situación fáctica que conduzca a la declaratoria de un estado de conmoción interior, dado que la decisión de los trabajadores de decretar la huelga tiene sustento en la Constitución Política, con las limitaciones que la misma establece, erigiéndose en un mecanismo que en cualquier momento es factible de utilizarse como medida reivindicatoria de los derechos de los trabajadores.

Esto para significar, que la declaratoria del estado de conmoción interior adoptado mediante el Decreto 3929 del 9 de octubre 2008, deja la sensación de recurrir a un mecanismo extraordinario y expedito con el fin de controvertir la circunstancia de la huelga, y evitar la utilización de los dispositivos ordinarios establecidos en la ley para la solución de conflictos de esta naturaleza.

5.6. El considerando séptimo señala: *“Que en diferentes casos en los que se ha formulado imputación bajo el sistema establecido en ley 906, continúan corriendo los términos, sin que el Fiscal pueda, dentro de los treinta días señalados por la Ley, formular la respectiva acusación, abriendo*



Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

Concepto No.4681

la posibilidad para que los delitos tramitados bajo los parámetros de dicha normatividad queden en la impunidad.”

Al respecto, este ítem del Decreto 3929 del 9 de octubre de 2008, tampoco constituye un elemento determinante para configurar las causales constitucionales de la declaratoria de conmoción interior, es reiterativo de la eventualidad que presuntos criminales no puedan ser juzgados oportunamente, pero de igual forma recurre a manifestaciones que pueden desconocer derechos fundamentales como el debido proceso, en uno de sus componentes más importantes: la presunción de inocencia.

Así mismo, no es acertado aducir que los delitos tramitados bajo el nuevo ordenamiento que regula la oralidad de la justicia penal van a quedar en la impunidad, pues constituye un argumento distractivo, dado que la administración de justicia se encuentra en la obligación de continuar con las causas penales que le corresponde a pesar que por diversas circunstancias los términos procesales hayan fenecido y el presunto delincuente recobre la libertad.

5.7. El fundamento octavo manifiesta: *“Que el Ministerio Público en cabeza del señor Procurador General de la Nación, señaló que en vista de la situación de la administración de justicia en Colombia, la cual se encuentra en un cese de actividades desde hace 37 días y considerando que se trata de un servicio público fundamental cuyo funcionamiento tiene carácter de permanente por mandato constitucional, con el debido respeto solicita sean tomadas por el Gobierno Nacional las medidas de emergencias pertinentes acordes con las atribuciones que otorga nuestra Carta Política, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y demás normas concordantes.”*

En relación con este considerando, este Despacho no hará pronunciamiento alguno, puesto que fue la causa que originó la solicitud



Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

Concepto No.4681

de impedimento del Procurador General de la Nación ante la Corte Constitucional, el cual fue aceptado por la sala plena.

5.8. Los acápites 9, 10, 11 y 12, reiteran e invocan que la gravedad de la situación pone en peligro la estabilidad que atenta contra el normal funcionamiento de las instituciones, dado que la actividad judicial y la función de administrar justicia presentan graves problemas de congestión que impiden el acceso a la justicia. Además, se alude a los inconvenientes presentados en el número de procesos que se han dejado de fallar, al igual que las decisiones de tutela y la no realización de audiencias, incluidas las de control de garantías.

Es decir, que se formulan los mismos argumentos que se plantearon en los considerandos anteriores, sin que se constituyan en elementos determinantes que se ajusten a las causales constitucionales del estado de conmoción interior.

Así las cosas, las circunstancias de orden fáctico presentadas por el Gobierno Nacional como fundamentos de la declaración de la conmoción interior consagrada en el Decreto 3929 del 9 de octubre de 2008, no revelan un estado de anormalidad extraordinaria, pues no se puede concebir que los hechos que originaron la referida conmoción generen una grave perturbación al orden público, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, presupuestos fundamentales a que aluden los artículos 213 y 214 de la Carta, de tal forma que las atribuciones ordinarias no sean suficientes y por ende declarar el referido mecanismo extraordinario. Por lo que, este Despacho solicitará a la Corte Constitucional declarar el Decreto 3929 del 9 de octubre de 2008 contrario a la Carta Política.

**Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales**

Concepto No.4681

6. Las causas que ocasionaron la declaratoria del estado de conmoción interior ya no existen

6.1. Con todo, en el evento de que se acepten los argumentos gubernamentales que condujeron a la declaratoria del estado de conmoción interior, en concepto de este Despacho los fundamentos fácticos que dieron lugar a la misma ya desaparecieron.

Como se ha señalado, la Constitución Política cuando autoriza la declaratoria del estado de conmoción interior le concede al Gobierno Nacional las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos y de acuerdo con el Decreto 3929 del 9 de agosto de 2008, el origen de la declaratoria de conmoción interior fue el cese de actividades de la rama judicial que empezó el 2 de septiembre de 2008.

Es de público conocimiento que el mencionado cese de labores de los funcionarios y empleados de la rama judicial terminó el 16 de octubre del año en curso, incluso con una serie de acuerdos de tipo salarial. Además los servidores públicos se comprometieron a reponer el tiempo a efectos de atenuar el congestionamiento de la administración de justicia que se produjo como consecuencia de la declaratoria de la huelga.

Así las cosas, el levantamiento de la huelga implica que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional con el propósito de conjurar la perturbación a la administración de justicia que fue el principal argumento para la expedición del Decreto 3929 de 2008, quedaron sin efecto, pues la razón del estado de conmoción interior fue el referido cese de actividades, y al no existir la anomalía aludida, las decisiones expedidas pierden su eficacia.

**Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales****Concepto No.4681**

6.2. En ese orden, el Ministerio Público considera, que al desaparecer los aspectos fácticos que provocaron la declaratoria de conmoción interior, los fundamentos constitucionales que sustentan la declaratoria de conmoción interior, no son aplicables al caso en estudio, puesto que los hechos que originaron la misma no se pueden convertir en una situación permanente que justifique la vigencia del citado mecanismo extraordinario.

Mantener el estado de conmoción interior en los términos anotados, desconoce la concepción constitucional del mismo, dado que el objetivo de la declaratoria es proferir decisiones excepcionales que permitan conjurar un escenario meramente coyuntural que atenta contra el orden institucional, por lo que, superada la causa se torna en inconstitucional que siga rigiendo la declaratoria de conmoción interior, pues de esta situación se deduce que lo perseguido por el Gobierno Nacional no es atender a las circunstancias extraordinarias de dicha declaratoria, sino tratar de solucionar problemas estructurales como la permanente congestión de la administración de justicia, sin tener en cuenta los mecanismos ordinarios consagrados en la Constitución y la ley para afrontar tal problemática.

Es por ello, que si la Corte insistiere en que se dieron los presupuestos para la declaración del estado de conmoción interior, actualmente tampoco existen razones de orden constitucional para considerar la vigencia de tal estado, pues los presupuestos fácticos que incidieron en la declaratoria del estado de conmoción interior, ya fueron superados cuando los servidores públicos de la rama judicial reanudaron actividades el 16 de octubre de 2008.

7. Conclusión

Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

Concepto No.4681

En mérito de lo expuesto, la Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales solicita a la Corte que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del Decreto 3929 del 9 de octubre de 2008 “Por el cual se declara el estado de conmoción interior.”

Señores Magistrados,

CARMENZA ISAZA DELGADO
Procuradora Auxiliar Asuntos Constitucionales

CID/AEspinosaB