

Sentencia C-048/01

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CONFLICTO ARMADO INTERNO-Mecanismos de solución pacífica

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Temas de contenido político

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Grados de intensidad

PAZ-Carácter

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Conservación del orden público

DERECHO A LA PAZ-Alcance

CONFLICTO ARMADO INTERNO-Solución pacífica

PROCESO DE PAZ-Interpretación con base en Constitución y Tratados de derechos humanos

CONFLICTO ARMADO INTERNO-Negociación

CONFLICTO ARMADO INTERNO-Desmilitarización de zonas del territorio nacional

PROCESO DE PAZ-Desmilitarización de zonas del territorio nacional

PROCESO DE PAZ-Temporalidad de desmilitarización de zonas del territorio nacional/PROCESO DE PAZ-Temporalidad de zonas de distensión

La transitoriedad de la desmilitarización está vinculada al tiempo que se requiera para el logro de la convivencia pacífica, lo cual no está previamente señalado, sino que debe ser consecuente con el carácter político de la negociación.

PROCESO DE PAZ-Zonas de distensión no es refugio de delincuencia

FUERZA PUBLICA-Presencia en el territorio nacional

FUERZA PUBLICA-Poder de disposición y de mando

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Dirección de administración militar y políticas de defensa

SOBERANIA-Acepciones

SOBERANIA-Protección de integridad del territorio nacional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia sobre desviación de normas

SOBERANIA-Retiro de fuerza pública/SOBERANIA-Despeje de territorio

SOBERANIA-Evolución del concepto

CONVENIOS DE GINEBRA-Acuerdos especiales para fortalecer reglas humanitarias

PROCESO DE PAZ-Dinámica/ACUERDOS DE PAZ-Conocimiento por opinión pública

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Objeto

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Situación empírica

ORGANOS DE CONTROL Y AUTORIDAD JUDICIAL-Cumplimiento de normas sobre derechos fundamentales

PROCESO DE PAZ-Protección de derechos humanos en zonas de distensión

LEY-Creación de zonas de distensión/LEY-Desmilitarización de zonas del territorio nacional

PROCESO DE PAZ-Suspensión de órdenes de captura

ORDEN DE CAPTURA-Suspensión

Referencia: expediente D-3058

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8 (parcial) de la Ley 418 de 1997.

Actor: Lincoln Castilla Baez

Magistrado Ponente

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de enero de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos establecidos por el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Lincoln Castilla Baez, demandó algunos apartes contenidos en el artículo 8º de la Ley 418 de 1997, “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el artículo 8º de la Ley 418 de 1997 y se subrayan los apartes impugnados, de conformidad con el texto publicado en el Diario Oficial número 43.201 del 26 de diciembre de 1997.

“Ley 418 de 1997

(diciembre 26)

“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia

Decreta:

(...)

TITULO I

INSTRUMENTOS PARA LA BUSQUEDA DE LA CONVIVENCIA

Capítulo I

Disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas al margen de la ley, a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca el carácter político para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica.

ARTICULO 8º.- En concordancia con el Consejo Nacional de Paz, los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

- a) Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca el carácter político;
- b) Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca el carácter político, dirigidos a obtener soluciones al conflicto armado, la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto a los derechos humanos, el cese o disminución de la intensidad de las hostilidades, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Parágrafo 1º.- Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca el carácter político, quienes podrán desplazarse por el territorio nacional. Para tal efecto, el Gobierno Nacional notificará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros

representantes de dichas Organizaciones Armadas.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, durante el tiempo que duren éstos.

El Presidente de la República, mediante orden expresa, y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y las libertades de la comunidad, ni genere inconvenientes o conflictos sociales.

Se deberá garantizar la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogo, negociación y firma de acuerdos de que trata esta ley.

El Gobierno Nacional podrá acordar, con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales se les reconozca carácter político, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra éstos, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso.

La seguridad de los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca el carácter político, que se encuentran en la zona, en proceso de desplazamiento hacia ella o eventual retorno a su lugar de origen, será garantizada por la Fuerza Pública.

Parágrafo 2º.- Se entiende por miembro-representante, la persona que la organización armada al margen de la ley a la cual el Gobierno Nacional le reconozca carácter político, designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno Nacional o sus delegados.

No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de éstos, resolución de acusación.

Parágrafo 3º.- Con el fin de garantizar la participación de los miembros representantes de los grupos guerrilleros que se encuentran privados de la libertad en los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, el Gobierno Nacional, podrá establecer las medidas necesarias que faciliten su gestión, mientras cumplen su condena o la medida de aseguramiento respectiva”.

III. LA DEMANDA.

Según criterio del actor los segmentos normativos acusados violan el preámbulo, los artículos 1º, 2º, 3º, 93, 150, 189, 213, 216, 217, 218 de la Constitución. Por consiguiente, solicita que la Corte Constitucional declare la inexequibilidad de los apartes acusados.

La demanda sostiene que las disposiciones impugnadas propician la “desintegración del territorio”, por cuanto dejan una zona importante del país en manos de “los grupos alzados en armas que desconocen la legitimidad del Estado para amparar sus fechorías”. Por lo tanto, la falta de presencia estatal en las zonas del despeje hace que los grupos armados al margen de la ley sean los que detenten el poder y, por consiguiente, sean estas organizaciones las que realicen actos de soberanía, vulnerando así el artículo 3º de la Carta, el cual dispone que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo. Al respecto el actor dijo:

“Las evidencias de lo que actualmente ocurre en la zona de despeje concedida por el Gobierno a un grupo armado al margen de la ley, obligan a ese mismo gobierno a devolverle al país la soberanía sobre este territorio y a evitar que se repita la nefasta experiencia que no ha servido sino para poner en tela de juicio la legitimidad del estado democrático”.

El demandante agrega que las normas acusadas abandonan la obligación constitucional del Estado de proteger los derechos de los habitantes de la porción desmilitarizada, por lo que se vulnera el artículo 93 de la Constitución, el cual establece que las garantías y mecanismos de protección de los derechos humanos que consagran los tratados internacionales prevalecen en el orden interno, incluso en los estados de excepción.

De otra parte, el actor considera que el texto normativo impugnado también transgrede los artículos 216 a 218 de la Carta que establecen la misión constitucional de la fuerza pública. En efecto, a su juicio, la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de las libertades

públicas, son imperativos para la fuerza pública, por lo que no pueden existir normas que impidan cumplir con funciones constitucionalmente asignadas. Así, las “finalidades constitucionales de la fuerza pública son irrenunciables ya que constituyen su razón de ser en la estructura del Estado; limitar esa misión dentro de una determinada parte del territorio nacional es abiertamente inconstitucional porque niega la esencia misma de las instituciones”. De acuerdo con lo anterior, agrega el demandante, que las normas acusadas desconocen la jurisprudencia constitucional contenida en las sentencias T- 434 de 1993 y T-439 de 1992, en donde la Corte precisó que las fuerzas armadas, en cumplimiento de su deber constitucional, están legitimadas para hacer presencia en todo el territorio nacional y combatir hasta su sometimiento o reducción a todas las personas o grupos que buscan terminar con el régimen constitucional vigente. En este sentido, el actor concluye que solamente el constituyente primario podría, por razones de su propia soberanía, condicionar o limitar la acción de la fuerza pública en una parte del territorio nacional.

Así mismo, según criterio del actor, la facultad normativa demandada desconoce los artículos 150 y 213 de la Carta, en razón de que el Congreso dio el trámite de una ley ordinaria a un tema de manejo de orden público, el cual debe regularse por las normas que rigen los estados de excepción. Sobre el particular, el ciudadano expresó lo siguiente:

“las facultades sobre localización y modalidades de acción de la fuerza pública encaminadas a limitar su misión constitucional en determinado territorio donde se ubiquen los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley, es de por sí una atribución extraordinaria aplicable solamente en el marco de una situación de conmoción interior; pero como se desprende de los mismos textos constitucionales, este estado excepcional es transitorio porque la voluntad del constituyente primario fue la de garantizar el ordinario desempeño de las instituciones públicas para no caer en la inveterada costumbre de los gobiernos anteriores que utilizaban en forma permanente los estados de excepción”.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Defensa Nacional.

La ciudadana Eduth Claudia Henández Aguilar, en su condición de apoderada del Ministerio de Defensa Nacional, intervino para solicitarle a la Corte que declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Finalmente, la interviniente dijo que las disposiciones impugnadas encuentran claro sustento constitucional en el numeral 3º del artículo 189, como quiera que corresponde al Presidente de la República dirigir la fuerza pública y “disponer de ella como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República”

2. Ministerio del Interior.

En representación del Ministerio del Interior, el ciudadano Francisco Beltrán Peñuela intervino en el asunto de la referencia para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Por ello, le solicitó a la Corte declararlas exequibles, conforme a los siguientes planteamientos:

La facultad legal del Presidente para retirar la fuerza pública de una zona del territorio nacional no sólo no vulnera la Carta sino que desarrolla su artículo 2º, puesto que busca adelantar negociaciones para lograr la convivencia pacífica como fin esencial del Estado. Para sustentar su tesis, el Ministerio cita un aparte de la sentencia T-102 de 1993 de la Corte Constitucional.

De otra parte, el ciudadano dijo que el establecimiento de áreas de distensión no disgrega el territorio nacional, pues la localización de un grupo armado en la zona es temporal y lo hace con el fin de llevar a cabo diálogos para las negociaciones de paz. De igual manera, afirma que se mantiene la actual división político administrativa de la zona, por lo que no puede argumentarse que exista una nueva delimitación del territorio “sino tan sólo la ubicación temporal de una organización armada”.

Así mismo, opina el interviniente que tampoco se contravienen los artículos 216 a 218 de la Constitución, puesto que la norma acusada “no dispone que en la zona de despeje o distensión se establezca un cuerpo armado que ejecute actos de fuerza pública”, de ahí que, según su criterio, el argumento del actor “parte de una interpretación errónea de la norma”.

En cuanto a la supuesta vulneración de los artículos 150 y 213 de la Carta, el interviniente le solicita a la Corte abstenerse de estudiar el argumento expresado en la demanda, según el

cual el establecimiento de la zona de distensión debió efectuarse por el Presidente mediante decretos legislativos, como quiera que no existió cargo al respecto, por lo que se presenta una ineptitud sustantiva de la demanda. De todas maneras, el interviniente no comparte la tesis del actor, por cuanto el estado de conmoción interior sólo puede ser decretado por 90 días y el proceso de paz no puede limitarse en el tiempo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuellar, en su concepto No. 2281 recibido en esta Corporación el 28 de agosto de 2000, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de los apartes normativos acusados de la Ley 418 de 1997, “en los términos del presente concepto”. Las principales razones del Ministerio Público se resumen a continuación:

En primer término, la Vista Fiscal sostiene que algunos argumentos del demandante parten de la indebida aplicación de la norma acusada, puesto que invoca los hechos que han tenido ocurrencia en la zona de distensión para sostener la inconstitucionalidad. Por lo tanto, el actor se equivoca, como quiera que el juicio de constitucionalidad implica un cotejo de la norma abstracta, impersonal y general y no puede abarcar un entendimiento práctico de la disposición acusada. Por ello, “respecto de los argumentos relacionados con la indebida aplicación de la norma o los excesos cometidos en la misma”, la Procuraduría solicita que la Corte se inhiba, por ineptitud sustantiva de la demanda.

De otra parte, el Ministerio Público afirma que las conclusiones de la demanda parten de una presentación parcial de las normas acusadas y de una lectura aislada de la Constitución, por cuanto la hermenéutica sistemática de la misma evidencia que lo acusado no vulnera la Carta sino que, por el contrario, la desarrolla. En efecto, según su criterio, la finalidad del Estado de asegurar la convivencia pacífica y la paz como valor superior, sustenta los instrumentos normativos que buscan el diálogo y la concertación como medios para dar solución pacífica al conflicto armado interno, dentro de los cuales está el establecimiento de una zona desmilitarizada. Al respecto el Procurador afirma que:

“Los distintos mecanismos acordados entre el Estado y la guerrilla como las mesas de diálogo, los Comités temáticos y las audiencias públicas en la denominada zona de distensión en las que cada vez es mayor la experiencia y la participación de la sociedad civil, se han

convertido en verdaderos hitos en el proceso hacia la paz y no hubieran sido posibles sin el desarrollo de las facultades cuestionadas. Y ello ha sido así, por cuanto en desarrollo de tales facultades el Gobierno Nacional pudo crear las condiciones para que se produjeran los escenarios apropiados para que mediante el diálogo y la discusión se ventilarán los problemas de cuya solución depende el desenlace pacífico del conflicto

Afirmar que facultades como la de determinar la posición de las fuerzas militares para efectos de facilitar el diálogo y los acuerdos con los grupos insurgentes y la de acordar zonas para que tales diálogos y acuerdos se hagan en las condiciones adecuadas, son contrarias a la Carta, equivale a decir que sólo con el establecimiento de condiciones hostiles o con la confrontación armada puede llegarse a la solución del conflicto”.

De otra parte, el Ministerio Público dijo que, contrario a lo sostenido por el actor, la vigencia y garantía de los derechos humanos en nuestro país dependen de un ambiente pacífico, puesto que “la paz se ha convertido para Colombia en condición fáctica de vigencia de los derechos humanos fundamentales. De allí que la acción concertada de todas las ramas y órganos del Estado en la perspectiva de la convivencia y la reconciliación nacionales, sea indispensable en la búsqueda de soluciones pacíficas del conflicto”.

El Procurador manifestó que las facultades cuestionadas no conllevan a la suspensión del Estado de Derecho ni a la sustitución de las autoridades en la zona. Por el contrario, la norma es clara al manifestar que la atribución no significa que pueden conculcarse los derechos y libertades de la comunidad. Por consiguiente, de la norma acusada “no se desprende tampoco nada distinto a lo que literalmente allí se dice, o sea, que la ejecución de las órdenes de captura se suspenderá, en el entendido de que esa suspensión sólo regirá `hasta que el gobierno así lo determine o declare que ha culminado el proceso´”

Finalmente, en relación con la tesis de la demanda, según la cual el Legislador no podía autorizar al Presidente de la República a desmilitarizar una zona del territorio Colombiano, sino que éste debía utilizar la facultad constitucional para decretar estados de excepción, el Ministerio Público sostiene que los supuestos fácticos en que se apoya el actor “no se compadecen con la realidad histórica, política y social del conflicto armado en Colombia”, como quiera que el conflicto “supera ya casi medio siglo” y ha generado “una cultura de la violencia”, lo cual, evidentemente, no podrá ser solucionado en el período transitorio que la

Constitución señala para los estados de excepción.

VI. AUDIENCIA PUBLICA

En razón de la importancia y la trascendencia nacional del tema que hoy ocupa a la Corte Constitucional, la Sala Plena autorizó la celebración de una audiencia pública dentro de los expedientes radicados con los números D-3055 y D-3058, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 12 del Decreto 2067 de 1991 y 60 del Reglamento de esta Corporación. Así, mediante auto del 22 de noviembre de 2000, el entonces Magistrado ponente, Jairo Charry Rivas, invitó a varias autoridades y entidades para que expongan sus criterios en relación con las normas acusadas de la Ley 418 de 1997. La audiencia se desarrolló el 7 de diciembre de 2000, a partir de las 8:30 de la mañana, en las instalaciones del Palacio de Justicia.

En cuanto a la demanda de la referencia, los argumentos centrales de las intervenciones se resumen a continuación:

6.1. Ciudadano Lincoln Castilla Baez

El demandante señaló que si bien es partidario de una salida negociada del conflicto colombiano como “primera” y “necesaria” alternativa, la paz debe conseguirse dentro de los parámetros constitucionales propios del Estado Social de Derecho, por lo que “la paz no se puede conseguir a cualquier precio”, de ahí que todo acto contrario a la Carta deba ser retirado del ordenamiento jurídico. Con base en lo anterior, el actor reitera los argumentos expuestos en la demanda y solicita que la Corte declare la inexequibilidad de los apartes normativos demandados contenidos en el artículo 8 de la Ley 418 de 1997.

Además de todo lo expuesto en la demanda, el ciudadano dijo que una simple lectura de la norma acusada permite afirmar que el “despeje” es un acto contrario a la función constitucional asignada a la fuerza pública que consiste en la protección de los derechos y garantías de los colombianos, pues la falta de presencia del ejército y de la policía en una zona del país produce “daños evidentes” que deben ser evitados con el retiro del ordenamiento jurídico de la norma acusada. Para sustentar su argumento, el actor se refirió a algunos apartes del informe E/CN.4/2000/11 del 9 de marzo de 2000 de la oficina en Colombia de la alta comisionada para los derechos humanos de la ONU, quien recomienda al

gobierno colombiano hacer efectivo el pleno goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales en la zona de distensión.

A manera de conclusión, el demandante sostiene que la decisión de la Corte Constitucional “debe recoger el sentimiento del pueblo colombiano que reclama a gritos limitar y reglamentar las facultades conferidas al ejecutivo, para que la búsqueda de la paz, se haga conservando el ordenamiento constitucional”. Por lo tanto, esta Corporación deberá fallar teniendo en cuenta las siguientes cuatro premisas, a saber: a) tal y como la Corte ya lo había dicho en la sentencia T-421 de 1992, todas las normas y todos los actos deben subordinarse a la Constitución. Incluso, dice el demandante, las decisiones dirigidas a obtener la paz. b) la Corte debe aclararle al gobierno que la creación de las zonas debe ser consultada a la población afectada, como una forma de concretar la democracia participativa, c) deben condicionarse las negociaciones a la existencia de hechos de paz y, d) el gobierno debe reglamentar y precisar la duración del despeje y la extensión de la zona, de tal forma que se condicionen “al avance y muestra de resultados en las negociaciones”, todo aquello siempre y cuando haya presencia de las autoridades civiles en la zona y la verificación nacional e internacional de la desmilitarización.

6.2. Intervención del Procurador General de la Nación

El doctor Jaime Bernal Cuellar reiteró su concepto en relación con la exequibilidad de la norma acusada y puntualizó principalmente dos aspectos. De un lado, expresó que el control constitucional debe efectuarse sólo en relación con el texto normativo acusado, por lo que los reproches originados en la situación fáctica de la zona objeto de la norma, no deben ser cuestionados en el presente juicio. No obstante, el jefe del Ministerio Público informa que tiene conocimiento que en la “zona de distensión” se han violado algunos derechos fundamentales de la comunidad y se han presentado algunos actos arbitrarios de los grupos alzados en armas.

De otro lado, el Procurador sostiene que la norma acusada, no su aplicación, desarrolla los artículos 2º y 22 de la Carta, en tanto y cuanto busca alcanzar la paz y la convivencia pacífica en nuestro país, a través del diálogo y de la negociación política con un grupo guerrillero. Así pues, a su juicio, el diálogo con la guerrilla y la desmilitarización de una zona del país son instrumentos legítimos para conseguir la paz, que es uno de los principales objetivos de la

Constitución de 1991.

Finalmente y para conciliar las anteriores premisas, el Procurador considera necesario “reglamentar” algunos aspectos del actual manejo político y jurídico del despeje, pues la finalidad de la “zona no es entregar el territorio” sino mantener y facilitar el diálogo. En tal virtud, el Ministerio Público sostiene que debe precisarse que la norma acusada es constitucional sólo si consagra una “zona para el diálogo”, una desmilitarización temporal aunque indefinida previamente y debe exigirse que en su interior se respeten los derechos fundamentales de los habitantes de ese territorio.

6.3. Intervención de la Defensoría del Pueblo

Actuando en representación del Defensor del Pueblo, en la audiencia pública intervino el ciudadano Juan Fernando Jaramillo Pérez, quien solicitó que la Corte Constitucional declare la exequibilidad de la norma acusada. En primer lugar, la Defensoría resalta el aparte impugnado, según el cual el Presidente puede retirar la fuerza pública de una zona del país “siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad”. A su juicio, la simple lectura de la disposición demuestra que la violación de derechos fundamentales en la zona de despeje no se deriva de la norma objeto de control constitucional sino de una equivocada aplicación de la misma. Por consiguiente, no puede afirmarse que la disposición acusada desconoce derechos y garantías individuales.

De otra parte, el Ministerio Público afirma que el texto normativo impugnado desarrolla los numerales 3º y 4º del artículo 189 de la Carta, por cuanto reconoce que el Presidente de la República es el responsable de la conservación del orden público en el territorio Colombiano y es el supremo director de la fuerza pública. Además, afirma la Defensoría, “el hecho de que en el marco de un proceso de diálogo el Presidente decida retirar la Fuerza Pública de cinco municipios del país no implica en sí mismo la desintegración del territorio. La decisión de que la Fuerza Pública no esté presente en un espacio físico determinado no significa automáticamente el fin de la integridad territorial”.

Así mismo, el interviniente sostiene que las zonas de distensión, que son por esencia temporales, deben analizarse dentro del deseo nacional del diálogo como forma de solución pacífica del conflicto colombiano, pues la lucha armada es la principal forma de violación de los derechos fundamentales en nuestro país. Así las cosas, la norma acusada es una forma

de hacer eficaz la defensa de los derechos y libertades que la Constitución protege, por lo que “en principio, toda medida que tomen las autoridades en procura de la paz en el país tiene un respaldo constitucional”.

Finalmente, en relación con la posición del actor acerca de que las normas acusadas sólo pueden ser expedidas en estado de conmoción interior, la Defensoría del Pueblo refuta el argumento, citando la sentencia C-283 de 1995, proferida por la Corte Constitucional, quien dijo que la función legislativa ordinaria no es incompatible con el manejo excepcional del orden público.

6.4. Intervención del Ministro del Interior

El Ministro del Interior, doctor Humberto de la Calle Lombana, solicitó que la Corte declare la exequibilidad de la norma acusada. El interviniente recordó que las Leyes 104 de 1993, 241 de 1995 y 365 de 2000 son antecedentes importantes de la norma acusada, pues la actual “zona de distensión” es una consecuencia de la evolución producto de la experiencia para la búsqueda de la paz.

A juicio del Ministro, la disposición acusada desarrolla la Constitución, como quiera que consagra un instrumento para el logro de la convivencia pacífica (preámbulo) y para la efectividad del derecho a la paz (artículo 22), que son fines superiores y que deben generar efectos prácticos propiciados por las autoridades. Así, “al ser la convivencia pacífica, esto es la paz, la resultante de la vigencia de un ‘orden social justo’ y democrático (artículo 2º C.P.), las autoridades públicas se hallan en el deber de diseñar mecanismos y adoptar decisiones para proteger los derechos y libertades, proporcionar igualdad de oportunidades, igualdad real frente a discriminados y marginados, resolución democrática de diferencias, entre otras, medidas incorporadas en la Ley 418 de 1997 que deben ser tenidas en cuenta dentro de un análisis integrado de las proposiciones demandadas y no aislado de las mismas”.

De otro lado, el interviniente afirma que las denominadas “zonas de distensión” no significan un fraccionamiento del territorio ni la ausencia del Estado. Por el contrario, la norma acusada otorga al Presidente de la República pleno control sobre el territorio, puesto que es él quien determina la localización del despeje y la modalidad de acción de la fuerza pública. Así mismo, la facultad otorgada al Ejecutivo reafirma el poder del Estado, como quiera que manifiesta la soberanía a través del control y la reglamentación de una zona concreta del

país.

A juicio del Ministro, los cargos de la demanda están sustentados en un “temor” que carece de comprobación probatoria y que, como todo elemento fáctico, debió ser demostrado. Por lo tanto, la supuesta aplicación inconstitucional de la norma debe ser ajena al control constitucional. No obstante, ello “no significa que el Gobierno Nacional desprecie la argumentación; precisamente en el día de ayer al prorrogar el término de la zona de distensión, a través de la Resolución 101, fue anunciada la adopción por parte de éste, de medidas de control en punto a colocar en manos de las autoridades las posibles violaciones al orden público y a la ley en la mencionada porción del territorio nacional”. De todas maneras, según su criterio, si ocurren actos arbitrarios en la zona son desviaciones de la voluntad legal, lo cual no es suficiente para originar la inconstitucionalidad de la disposición, puesto que “afirmarlo, sería tanto como argüir que la tipificación legal del delito de homicidio deviene inconstitucional por que el hecho se comete en violación precisamente de la ley”.

En relación con la presencia de autoridades judiciales en la zona de distensión, el Ministro dijo que aquella:

“comprende los municipios de San Vicente del Caguán, Vista Hermosa, La Uribe, Mesetas y la Macarena, según información allegada a este Ministerio, en el municipio de Mesetas, los delitos son conocidos por las Fiscalías de San Juan de Arama y por la Fiscalía Seccional de Granada. El Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de San Juan de Arama conoce de los procesos de que antes conocía el Juzgado Promiscuo Municipal de Mesetas.

Los cometidos en la Uribe, son conocidos de siempre por la Fiscalía Seccional de San Juan de Arama.

Para el municipio de la Macarena, continúan conociendo los Fiscales de Villavicencio, de San Juan de Arama y Granada, así como el Juzgado Cuarto Penal Municipal de San Juan de Arama.

De los delitos cometidos en Vista Hermosa, venía conociendo y lo sigue haciendo la fiscalía de San Juan de Arama. En materia de juzgamiento, por los juzgados promiscuos municipales de ese mismo municipio.

Para el municipio de San Vicente del Caguán, conocen los Fiscales de Puerto Rico y los Jueces Promiscuos Municipales de Puerto Rico.”

Finalmente, el Ministro del Interior manifestó que la zona de distensión encuentra sustento en el artículo 3º común de los Convenios de Ginebra y en la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los cuales determinan que los países podrán adoptar medidas y celebrar acuerdos para mitigar los efectos del conflicto armado en los planos nacional e internacional.

6.5. Intervención del Fiscal General de la Nación

Pese a que el Fiscal General de la Nación, doctor Alfonso Gómez Méndez, no asistió a la audiencia pública, oportunamente envió un escrito de intervención, por medio del cual le pide a la Corte que declare la constitucionalidad de la norma acusada.

El Fiscal sostiene que la disposición impugnada no sólo no contradice la Constitución sino que desarrolla los artículos 22 y 189 de la Constitución. En efecto, la norma busca instrumentos para impulsar la paz en Colombia, pues la convivencia pacífica no sólo se logra eliminando “factores propios de un estado de guerra” sino a través de la “exploración de nuevas vías dentro de unas reglas jurídicas que deben ser de absoluta claridad para las partes en discordia”. De otra parte, el texto que reprocha la demanda reafirma la calidad del Presidente de “máximo jefe de las fuerzas militares” y supremo comandante de las fuerzas armadas, pues es una función propia de esa investidura la dirección de la fuerza pública, por lo que de acuerdo con el artículo 189- 3 de la Carta corresponde al Presidente de la República “dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República”

Así mismo, la propia Constitución señala que el Presidente de la República tiene a su cargo mantener el orden público y restablecerlo cuando fuere turbado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189-4 superior, por lo que la norma acusada busca desarrollar esa obligación constitucional.

De otra parte, el Fiscal afirma que el hecho de que en las zonas de distensión se presenten “actos que constituyan violación a los derechos humanos, como igualmente se presentan en otros espacios del territorio nacional, no significa como lo asevera el accionante que el

artículo cuestionado esté legalizando este tipo de conductas y que por ello es inconstitucional; se trata de manifestaciones que son reflejo del estado de hecho y de descomposición que vivimos. La norma demandada persigue, por el contrario, suministrar un instrumento que permita acudir al diálogo y la negociación con el inequívoco fin de acabar precisamente con ese irregular sistema de cosas que perturban la convivencia de la Nación”. Agrega, que la norma acusada “le otorga al Estado Colombiano una posibilidad excepcional distinta al uso de la fuerza pública para combatir la violencia y garantizar un orden político, económico y social justo como lo señala el preámbulo constitucional. De igual modo se convierte en un instrumento para que el Presidente de la República, sin renunciar al empleo de la Fuerza Pública, no al ejercicio de la soberanía nacional, intente por el camino del diálogo y la negociación restablecer el deteriorado orden público y lograr la paz”.

6.6. Intervención del Alto Comisionado para la paz

Camilo Gómez, Alto Comisionado Presidencial para la paz en Colombia intervino en la audiencia pública para defender la constitucionalidad de la norma acusada. Afirmó, que la Constitución de 1991 “parte de la premisa de la paz, no de la guerra”, por lo que el “marco constitucional debe aplicarse como un instrumento para la paz”. Así, frente al conflicto colombiano, el comisionado dice que se han planteado dos formas de solución: la guerra que lleva cerca de 36 años, sin que se haya conseguido eliminar el conflicto ni la violación de los derechos y, de otro lado, la solución política, a través del diálogo, que es la opción que plantea la norma acusada y que más se acerca a la filosofía que inspira el texto superior. En este mismo sentido, el alto comisionado dijo que la misión de la fuerza pública no es la guerra sino la paz, por lo que sí con su retiro de una zona del país se logra la paz, la desmilitarización es constitucional.

De otra parte, el interviniente sostiene que la Ley 418 de 1997 crea instrumentos para el logro de la paz que acercan la norma a la realidad del país, pues los antecedentes legales como las Leyes 104 de 1993 y 241 de 1995, consagraron “formas ideales” y unilaterales para la solución del conflicto, sin que el Estado haya tenido en cuenta la contraparte en la lucha armada.

Así mismo, el interviniente precisó que la disposición objeto de estudio no implica un reconocimiento de beligerancia para los grupos alzados en armas, puesto que el territorio es

una zona cuya finalidad exclusiva es obtener la confianza en el diálogo para lograr la paz.

6.7. Intervención del Senado de la República

El Presidente del Senado de la República, Mario Uribe Escobar, se excusó para asistir a la audiencia pública, pero presentó sus opiniones respecto de las disposiciones acusadas. A su juicio, las normas son constitucionales, puesto que buscan crear instrumentos para la convivencia pacífica, en tanto y cuanto el “pueblo colombiano nos está demandando a gritos a quienes recibimos de él, libre y democráticamente, su mandato, que cumplamos nuestras obligaciones. El pueblo colombiano nos exige que se realicen los fines esenciales del estado”.

6.8. Intervención del partido comunista

En representación del partido comunista asistió a la audiencia pública el ciudadano Gelasio Cardona Serna, quien solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada. Según su criterio, desde la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente se concibió la Constitución de 1991 como un “estatuto de paz” que abrió el espacio para la tolerancia y el respeto por las ideas ajenas, por lo que la ley que otorga al Presidente facultades para buscar la paz, es un instrumento constitucionalmente válido.

El interviniente sostiene que el actor parte de un supuesto equivocado, pues la norma acusada lejos de vulnerar la “voluntad soberana del pueblo” busca dar solución política al conflicto que surgió “como consecuencia de la falta de equidad y de la redistribución de la riqueza”. Por lo tanto, “lo que quiere el pueblo colombiano es, que por parte del Estado se llegue a una solución pacífica del conflicto, es decir, por medio del diálogo, no con medidas de fuerza, que son las que siempre se han utilizado, y que como lo demuestra la historia no han dado ningún resultado eficaz”.

De otro lado, el doctor Cardona manifestó que autorizar una zona desmilitarizada no significa romper la unidad territorial, pues al aceptar ese argumento “se desconoce la historia de los países donde se han concretado pactos de paz, son experiencias dadas a nivel universal, donde es de vital importancia crear zonas para el desarrollo de las pre-conversaciones a los diálogos de paz, por cuanto son el medio indispensable, necesario, ineludible para que los alzados en armas puedan tener las garantías necesarias del respeto a su vida e integridad

personal, en el desarrollo del proceso de paz, sin estas posibilidades es utópico pensar que pueda adelantarse las negociaciones con los grupos alzados en armas...”. Según el interviniente, otro hecho que demuestra que no existe disgregación del territorio nacional se constata en las elecciones de alcaldes, diputados y concejales celebradas en días pasados en la zona de distensión, en las cuales “llegaron los jefes nacionales de los partidos y movimientos políticos para apoyar a sus candidatos, este hecho es significativo del mantenimiento de la unidad del país...”

Finalmente, el interviniente considera que la norma acusada no transgrede los artículos 216 a 218 superiores, en tanto y cuanto “existen muchos municipios sin la presencia de la fuerza pública, sin presentarse alteración del orden público”. De ahí pues que si se acepta la tesis planteada por el actor “sería de concluir que no puede adelantarse el proceso de paz, y que la solución al conflicto debe ser la guerra total, el exterminio, esto es, desconocer la historia nacional, el país desde su nacimiento a la vida jurídica se ha movido bajo el espectro de la violencia, y esta anomalía secular, es necesario buscarle cauces firmes para que se obtenga la paz, por ello es viable que en determinadas circunstancias se pueda poner límite al actuar de la fuerza pública”.

6.9. Intervención de Juan Carlos Flórez

La Corte elevó invitación al historiador Juan Carlos Flórez como académico de la Universidad de los Andes. Sin embargo, él aclaró que presenta una opinión estrictamente personal que no compromete al centro educativo. En relación con la norma sub iudice, el interviniente considera que es contraria a la Constitución, por lo que debe ser retirada del ordenamiento jurídico. Según su criterio, la aplicación de la disposición acusada originó efectos negativos e inconstitucionales, pues en la realidad la denominada zona de distensión es una “zona desmilitarizada en beneficio de las FARC” y no una zona para la negociación, puesto que corresponde a un compromiso electoral del hoy Presidente Andrés Pastrana Arango. Por consiguiente, la desmilitarización “es más un aporte electoral que un instrumento de negociación”

6.10. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

Gustavo Gallón Giraldo, actuando en calidad de Director de la Comisión Colombiana de Juristas, intervino en la audiencia pública para solicitar que la Corte declare la exequibilidad

de las disposiciones acusadas. Según su criterio, esta Corporación debe efectuar el control constitucional sobre el contenido abstracto de la norma acusada y no en relación con las condiciones de hecho que se originan en la actual zona de distensión, puesto que de hacerlo desvirtúa el objeto del juicio abstracto de constitucionalidad.

El interviniente afirma que lo impugnado es un claro desarrollo de las facultades constitucionales asignadas al Congreso para hacer la ley (art. 150) y al Ejecutivo para mantener el orden público y para dirigir la fuerza pública (art. 189- 2 y 3), puesto que “el Presidente puede escoger la estrategia y los medios que considere adecuados para disponer tanto el momento como el lugar en el cual la fuerza pública deba realizar sus acciones”

De otra parte, el interviniente sostuvo que la Constitución no establece la obligación de que la fuerza pública este en el territorio colombiano en todo momento y en todo lugar, por lo que la presencia o la ausencia de las fuerzas armadas depende de los efectos que ello pueda generar. Así, afirma que “la coacción y la fuerza que ejerce la Fuerza Pública con su presencia no es la única forma de garantizar” la soberanía, la integridad del territorio, el orden constitucional y el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades. En todo caso, “por ser una facultad y no una obligación, el Presidente puede disponer el regreso de las Fuerzas Armadas cuando así lo estime necesario, o cuando se hayan conculcado los derechos y libertades de la comunidad o se hayan generado inconvenientes o conflictos sociales”

Diferente es la situación de las autoridades civiles, cuya presencia es obligatoria en todo el territorio nacional, por lo que en el caso hipotético que una norma autorice la ausencia de las autoridades en una zona, ella sería inconstitucional.

De otro lado, el interviniente señala que las facultades establecidas en el artículo impugnado tienen sustento en la realización de la paz, que es un objetivo constitucional indiscutible. A su juicio, las disposiciones acusadas buscan alentar a los grupos alzados en armas a negociar el conflicto armado, que es una de las principales causas de violación de los derechos fundamentales, puesto que “el proceso de paz y la superación del conflicto a través de una salida política negociada, y no a través de la guerra, es un camino que necesariamente hay que recorrer para lograr una vigencia efectiva de los derechos humanos en Colombia”.

Finalmente, el ciudadano dijo que la suspensión de las órdenes de captura es una decisión

legislativa válida que no requiere ser aprobada por mayorías especiales como las que se exigen para el indulto y la amnistía, en tanto y cuanto es una medida temporal que no exime de responsabilidad o de la aplicación de la ley penal. Al respecto, el interviniente distinguió entre la suspensión de órdenes de captura para sindicatos y para condenados. Con relación a la primera dijo que “la captura de personas sindicadas es una excepción”, por lo que si es competencia del Legislador determinar los casos en que procede o no la detención preventiva, de igual manera puede señalar las situaciones en las que se suspende. En cuanto a la suspensión de capturas para condenados, el ciudadano concluyó que “es una medida análoga a la condena de ejecución condicional, perfectamente viable en el ordenamiento jurídico colombiano... el legislador tiene competencia para establecerla de la misma manera como establece las causales de la condena de ejecución condicional”.

6.11. Intervención del ciudadano Harold Bedoya Pizarro

En su calidad de ciudadano colombiano el general retirado Harold Bedoya Pizarro solicitó ser escuchado en la audiencia pública y el Magistrado Ponente autorizó su intervención. Según su criterio, la norma acusada debe salir del ordenamiento jurídico porque con ella “el país se está desintegrando”, en tanto y cuanto “se entregaron 42.000 kilómetros cuadrados de soberanía a un grupo guerrillero que se dedica al narcotráfico”.

A juicio del interviniente, el Congreso desconoció que las fuerzas militares deben cumplir las funciones constitucionalmente asignadas, dentro de las cuales está proteger los derechos de los ciudadanos habitantes de la zona desmilitarizada, por lo que la norma acusada “obliga a los militares a incumplir un deber constitucional”. Para sustentar su argumento el ciudadano cita algunos apartes de las sentencias T-257 de 1997 y C-456 de 1997 proferidas por la Corte Constitucional, en las cuales se dice que las fuerza militares no pueden incumplir su deber constitucional de garantizar los derechos ciudadanos. En síntesis, el interviniente afirmó que “el Presidente puede comandar las operaciones militares no abandonarlas”.

Finalmente, el general retirado afirmó que en la zona de distensión no hay justicia del Estado, puesto que esta es administrada por la “justicia sumaria de las FARC”. Por lo tanto, a su juicio, en una parte del territorio Colombiano no funciona el Estado de Derecho, hay “vacío de poder y de autoridad”, por lo que la norma acusada es inconstitucional.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de apartes contenidos en una ley de la República.

Asuntos bajo revisión

2. La Ley 418 de 1997 consagra instrumentos para la búsqueda de la convivencia pacífica en el país, dentro de los cuales concibe el diálogo y la solución negociada del conflicto armado Colombiano. Para ello, las disposiciones normativas acusadas autorizan al Presidente de la República a determinar la localización y las modalidades de acción de la fuerza pública (i) a señalar la ubicación temporal de las organizaciones armadas al margen de la ley cuyo proceso de negociación certifique el Ejecutivo (ii) y a suspender la ejecución de las órdenes de captura en el territorio donde se encuentran los imputados que intervinieren en un proceso de paz en curso (iii).

Según criterio del actor, los tres instrumentos escogidos por el Legislador vulneran la Constitución, por varias razones: la desmilitarización de una zona del territorio desconoce los principios de la unidad nacional y de la soberanía, en tanto que entrega el poder, en zonas del país, a grupos al margen de la ley. Así mismo, la disposición propicia la violación permanente de derechos fundamentales de los habitantes de la zona, tal y como se constata en las denuncias públicas que se realizan todos los días, puesto que no existe autoridad que exija a los delincuentes cumplir la ley y la Constitución. De otro lado, el actor sostiene que los textos normativos impugnados impiden que la fuerza pública cumpla con las misiones constitucionalmente asignadas de preservar la soberanía y la integridad del territorio Colombiano y, finalmente, opina que el establecimiento de una zona de distensión y la suspensión de las órdenes de captura para los delincuentes políticos debió originarse en un estado de excepción y no por la vía de una ley ordinaria, por cuanto la preservación y el mantenimiento del orden público es una facultad atribuida al Presidente de la República y no al Legislador.

Las tesis del demandante fueron apoyadas, en su integridad, por un interviniente y otro ciudadano respaldó algunas consideraciones. Por el contrario, las demás autoridades y ciudadanos que participaron en el proceso de constitucionalidad y en la audiencia pública

que la Corte Constitucional convocó, desvirtúan los cargos en consideración con algunos de los siguientes argumentos: las normas acusadas buscan la solución negociada del conflicto armado Colombiano, lo cual no sólo no vulnera la Carta sino que desarrolla la filosofía de una Constitución humanista que se fundamenta en la paz como un valor, un principio y un derecho de la colectividad. De otra parte, consideran que la búsqueda de mecanismos pacíficos y la concertación de las reglas que rigen la negociación de paz es una manifestación de soberanía que enfatiza la unidad nacional. Así mismo, opinan que no puede entenderse la misión de la fuerza pública como un obstáculo para el logro pacífico del conflicto, puesto que aceptar ese argumento implicaría admitir que aquella sólo fue concebida para la guerra y desconocería que, por expreso mandato superior, el Presidente de la República es el comandante general de la fuerza pública. Finalmente, los intervinientes sostienen que si bien es cierto, en la práctica, la norma acusada ha conducido a algunos abusos y a la afectación de ciertos derechos fundamentales de los habitantes de la denominada “zona de distensión”¹, no es menos cierto que el control constitucional se limita a realizar un cotejo de una disposición abstracta y general y no a analizar las consecuencias empíricas de la misma.

Contenido político de las negociaciones de paz e intensidad del control constitucional

4. Resulta un lugar común afirmar que en Colombia existe un conflicto armado que se ha desarrollado desde hace varias décadas, frente al cual los órganos políticos han intentado buscar soluciones de distinta índole. De hecho, la configuración de los mecanismos para el logro de la convivencia pacífica obedece a diferentes concepciones frente al conflicto y a una heterogeneidad de visiones en relación con las soluciones. Así pues, la fórmula contenida en las disposiciones normativas acusadas es, precisamente, una consecuencia de la escogencia concreta de la negociación pacífica del conflicto, lo cual demuestra que el tema sub iudice está inmerso en una controversia política que no puede desconocerse y, que al mismo tiempo, es una manifestación democrática representada en la voluntad legislativa y en la iniciativa gubernamental. Por lo tanto, la Corte reconoce una amplia libertad de configuración política al Legislador en la escogencia de los mecanismos tendientes a la solución del conflicto armado en Colombia, por lo que le corresponde a esta Corporación adelantar un control jurídico que concilie el principio de supremacía constitucional y el respeto por el principio democrático, valores éstos que son inescindibles de un Estado constitucional.

En este sentido, la amplia jurisprudencia de esta Corporación² ha manifestado que el juicio de constitucionalidad se desarrolla a través de diferentes grados de intensidad, pues no es lo mismo analizar asuntos en donde la Constitución impone marcos de acción o restricciones a las autoridades públicas claras, que estudiar temas cuyo margen de apreciación política es más amplio. Así, cuando el Legislador actúa con límites más estrechos, la Corte deberá efectuar un control mas estricto que en los casos en los cuales el Congreso tiene mayor libertad de configuración. Al respecto, esta Corporación ha dicho que:

“no puede el juez constitucional examinar con la misma intensidad una ley que, por ejemplo, consagra clasificaciones de servicios y productos para efectos económicos o tributarios, que otra disposición jurídica que limita un derecho fundamental o establece una diferencia de trato basada en la raza, el sexo o el origen familiar.

Así, en relación con la primera hipótesis, esta Corporación ya había señalado que por regla general el juicio constitucional de igualdad debe ser débil o poco estricto, con el fin de no vulnerar la libertad política del Legislador, en campos como el económico, en donde la propia Carta establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado. En efecto, en tales esferas, un control muy estricto llevaría al juez constitucional a sustituir la función legislativa del Congreso, pues no es función del tribunal constitucional sino de los órganos políticos entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o resultan necesarias.

(...)

La situación es diferente, en cambio, cuando las clasificaciones efectuadas por el Legislador o por otras autoridades se fundan en criterios potencialmente discriminatorios, como la raza o el origen familiar, desconocen mandatos específicos de igualdad consagradas por la Carta, restringen derechos fundamentales a ciertos grupos de la población, o afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta. En estos casos, el control del respeto de la igualdad por el juez constitucional tiene que ser mucho más estricto. De un lado, porque el inciso primero del artículo 13 superior considera sospechosos ciertos criterios de clasificación que han estado tradicionalmente asociados a prácticas discriminatorias. De otro lado, porque la Constitución, en ciertos campos, fija patrones particulares y cláusulas específicas de igualdad: así, la

Carta estatuye la igualdad entre las confesiones religiosas e iglesias (CP art. 19), la igualdad de derechos y deberes del hombre y la mujer, de la pareja y de los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio (CP arts 42 y 43), así como la igualdad en el campo laboral (CP art. 53). En tercer término, conforme a la Constitución, todas las personas tienen derecho a una igual protección de sus derechos y libertades (CP art. 13). Y, finalmente, la Carta ordena la protección de las minorías y las poblaciones en debilidad manifiesta (CP arts 7 y 13). Por ello, en esos casos, esta Corporación ha aplicado de manera sistemática análisis de igualdad mucho más estrictos”³

5. Sin embargo, lo anterior no significa que la Corte Constitucional deba inhibirse para conocer del presente asunto por su enorme contenido político ni que su fallo debe sustentarse en argumentos de conveniencia en relación con la decisión adoptada por el Congreso. Por el contrario, esta Corporación está obligada constitucionalmente (CP art. 241) a realizar el cotejo, conforme a métodos jurídicos, entre el texto normativo acusado de inferior jerarquía y la norma superior (CP art. 4). Se trata entonces de asegurar la eficacia normativa de la Carta, aún si su fallo tiene una indiscutible incidencia política. Por ello, en ejercicio del control jurídico, la Corte no puede plantear o definir las opciones políticas que considera importantes, pues su estudio se circunscribe a ejercer un control de las opciones jurídicamente válidas.

Así las cosas, la Corte adelantará un juicio de constitucionalidad que respete la libertad de configuración del legislador, en donde analizará si las medidas adoptadas son adecuadas y necesarias para alcanzar el fin propuesto, con base en los valores, principios y reglas definidos por el constituyente.

6. Una vez aclarado el grado de control constitucional que corresponde al presente asunto, la Corte deberá resolver si es constitucionalmente válido que el Legislador atribuya facultades al Presidente para negociar la paz con los grupos al margen de la ley. Para ello, es necesario tener en cuenta dos aspectos. De un lado, es preciso entender qué se entiende por negociación de paz en el contexto constitucional y, de otro lado, es pertinente considerar que el Presidente de la República invocó su obligación constitucional de conservar el orden público en Colombia, como sustento principal de la facultad normativa que se le atribuye para negociar la paz. Entra la Corte a estudiar las dos premisas anteriores.

La negociación como instrumento para la convivencia pacífica y facultad presidencial para conservar el orden público

7. Como acertadamente lo afirmaron algunos de los intervinientes, la Carta de 1991 es una “Constitución para la paz”. En efecto, el Constituyente otorgó a la noción jurídica de la paz un triple carácter, pues la consideró un valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos (preámbulo); la concibe como un fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas (art. 2). Y, también la entiende como un derecho constitucional (art. 22), que si bien es cierto no es de aplicación inmediata, no es menos cierto que el mandato debe dirigir la acción de los particulares y las autoridades.

Conforme a lo anterior, todos los ciudadanos y las autoridades deben adelantar medidas eficaces no sólo para prevenir sino también para eliminar los actos de agresión y quebrantamiento de la paz. No obstante la generalidad del deber social de “propender al logro y mantenimiento de la paz” (C.P. art. 95-6), la rama ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar los medios pertinentes y necesarios para proteger la seguridad de los habitantes del territorio nacional. En efecto, de acuerdo con el numeral 4º del artículo 189 superior, corresponde al Presidente de la República “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado” y, los alcaldes y gobernadores son agentes del jefe de gobierno para el mantenimiento del orden público (C.P. arts. 315-2 y 303). En tal virtud, incumbe entonces al Presidente de la República utilizar las herramientas legítimas y necesarias para cumplir con el mandato que la Constitución le ha impuesto.

8. Ahora bien, dentro de los medios para el mantenimiento y conservación del orden público, el Presidente de la República puede adoptar diferentes tipos de medidas, las cuales pueden oscilar entre las soluciones pacíficas de conflictos hasta la utilización de acciones coercitivas como el uso de la fuerza, tal es el caso de la declaratoria de estado de guerra para repeler la agresión exterior (C.P. art. 212). Sin embargo, los instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna. De ahí pues que, las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones

pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado. Al respecto, esta Corporación ya había dicho que el derecho a la paz “implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo”⁴. Y, en otro pronunciamiento la Corte señaló que “el derecho y el deber a la paz obligan al juez constitucional a expulsar las leyes que estimulen la violencia y que alejen las posibilidades de convertir los conflictos armados en conflictos políticos”⁵

9. Además, la Corte considera que los principios del derecho internacional que propugnan la solución pacífica de los conflictos externos y señalan el deber de todo Estado de no recurrir en primera instancia a la amenaza o al uso de la fuerza, son plenamente aplicables al conflicto interno Colombiano, pues aquellas son reglas de conducta que imponen la interpretación de los derechos y deberes constitucionales. Así, el parágrafo 3º del artículo 2º de la Carta de las Naciones Unidas dispone que “los miembros de la organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”.

En tal contexto, debe recordarse que el inciso segundo del artículo 93 de la Constitución, preceptúa que “los derechos y deberes consagrados en la Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. Por consiguiente, si, como se expresó anteriormente, la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, la interpretación del mismo en cuanto a la solución del conflicto armado colombiano no sólo debe efectuarse con base en la Constitución en sentido formal sino también en consideración con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre derechos humanos. En consecuencia, los principios de arreglo pacífico y de exclusión de la fuerza para la solución de las controversias internacionales también deben aplicarse en el conflicto interno colombiano, lo cual demuestra que las soluciones concertadas para el logro de la paz prevalecen *prima facie* sobre otras medidas de fuerza.

10. De otra parte, también debe recordarse que el derecho internacional público ha concebido la negociación como un método no jurisdiccional de solución pacífica de las controversias, por medio de la cual se confía el arreglo, principalmente, a las partes en conflicto. En tales casos, la buena fe y la confianza en los negociadores se convierten en

factores determinantes para la consecución de la paz; lo cual, también es cierto, depende del momento histórico en que se desenvuelve el proceso que, en consecuencia, será evaluado políticamente. En síntesis, las partes en el conflicto interno deben valerse de los procedimientos de arreglo pacífico que sean más adecuados a las circunstancias y a la naturaleza de la controversia.

11. Así las cosas, la Corte Constitucional considera que los órganos políticos tienen amplio margen de discrecionalidad para diseñar los mecanismos de solución pacífica de conflictos. En este mismo sentido, la Corte Constitucional ya había dicho que diálogos de paz con grupos guerrilleros, la firma de acuerdos para el logro de la convivencia pacífica y la instauración de las zonas de verificación en donde se ubicarían temporalmente los grupos al margen de la ley, son instrumentos constitucionalmente válidos con que cuenta el Presidente de la República, en tanto y cuanto éste tiene a su cargo la conducción del orden público. En lo pertinente, dijo:

“Dada la índole del compromiso que se contrae y sus repercusiones para el futuro de la colectividad, el contenido del acuerdo de paz no puede quedar en manos de personas distintas a aquella que tiene a su cargo la conducción del orden público (artículo 189, numeral 4 C.N.). Se trata de decisiones de alta política reservadas, por tanto, al fuero presidencial y que, dada su naturaleza, no son delegables”⁶

12. Lo anterior muestra entonces que la desmilitarización de una zona del territorio es un instrumento transitorio que tiene un propósito de Estado y que se presenta como una alternativa para la solución de un conflicto que el mismo Estado no fue capaz de resolver con la imposición de la fuerza. En consecuencia, la voluntad democrática de apoyar el proceso de paz facultando al Ejecutivo para negociar con los grupos al margen de la ley, desarrolló los valores y principios constitucionales, por lo que dicha autorización está plenamente conforme a la Carta.

Sin embargo, es importante precisar que el carácter temporal de la ubicación de los grupos al margen de la ley en las zonas determinadas por el gobierno, depende de las necesidades históricas del proceso de paz y no debe entenderse en un sentido cronológico que defina un tiempo concreto para las negociaciones. Así pues, la transitoriedad de la desmilitarización está vinculada al tiempo que se requiera para el logro de la convivencia pacífica, lo cual no

está previamente señalado, sino que debe ser consecuente con el carácter político de la negociación. Por ello, es válido el argumento de uno de los intervinientes que sostiene que el término que fija la Constitución para los estados de excepción se convertiría en una barrera insuperable para el normal desarrollo de los diálogos de paz. Mientras exista la alternativa de una solución negociada al conflicto y se encuentre vigente el proceso de paz, pueden existir zonas de distensión. El tiempo de duración, es una decisión política que sólo compete al Presidente de la República.

13. Lo afirmado no significa que, en la búsqueda de la paz, los órganos políticos puedan tomar decisiones que contradigan normas constitucionales ni que la zona de distensión está autorizada para ser el refugio de la delincuencia. En efecto, la Constitución es un instrumento a través del cual todos los poderes del Estado, en cuanto poderes constituidos, se someten a las normas y en especial a las reglas básicas de la sociedad, que como tales están protegidas de las mayorías transitorias. Así, la Carta es el referente necesario y fundamento último de la actuación de los poderes constituidos, por lo que toda actuación debe condicionarse a la vigencia del Estado constitucional. En este sentido, el mantenimiento del orden democrático debe situarse de tal manera que no desborde el ordenamiento jurídico y el Estado de Derecho. Por ello, nunca pueden concebirse decisiones políticas o jurídicas, por más loables que sean, como excepciones a la propia institución superior, pues de ella dependen y su función es garantizarla.

En tal virtud, aún las soluciones adoptadas dentro del proceso de paz deben ceñirse a los parámetros constitucionales, por lo que la Corte entrará a estudiar las razones por las que el demandante considera inconstitucional la norma acusada.

Dirección general de la fuerza pública y el retiro de tropas de algunas zonas del territorio.

14. Según criterio del demandante, el Presidente de la República no está constitucionalmente autorizado para retirar la fuerza pública del territorio colombiano o parte de él, puesto que al hacerlo desprotege los derechos de los residentes de la zona y se olvida que la presencia estatal en todo el territorio es obligatoria.

Como se observa, los argumentos del actor se apoyan en consideraciones subjetivas de lo que, para él, representa la presencia de la fuerza pública en el país, las cuales no tienen verdadero sustento jurídico y que, por lo tanto, resultan ajenas al control abstracto de

constitucionalidad. De hecho, no es cierto afirmar que la sola presencia militar evita la violación de derechos fundamentales, pues incluso el ejercicio del combate armado puede afectar en mayor medida la efectividad de algunos derechos, como por ejemplo, la libre circulación de los colombianos. Así mismo, la norma acusada no dispone la ausencia de las autoridades públicas en el territorio sino que autoriza el retiro de la fuerza pública. Ahora, no existe norma constitucional que disponga la presencia permanente, efectiva y real de la fuerza pública en todas y cada una de las zonas geográficas del territorio nacional. Por el contrario, la localización de los militares puede obedecer a estrategias que son válidas en el ejercicio de la función castrense y que deben ser juzgadas y evaluadas con criterios políticos y de capacidad militar, obviamente, dirigidas por el Presidente de la República como comandante supremo de las fuerzas armadas.

15. A lo anterior podría objetarse que la Corte elimina la responsabilidad por omisión de la fuerza pública porque admite que aquella puede ausentarse de las poblaciones colombianas. Esa tesis no es de recibo, como quiera que lo que esta Corporación considera no es que la fuerza pública deje de cumplir con sus funciones, sino que a los militares no puede exigírsele lo imposible materialmente, esto es, su presencia en cada uno de los rincones del país. Es más, en procesos de responsabilidad extracontractual del Estado, el máximo órgano de lo contencioso administrativo ha reconocido que “el estado notorio de guerra que afronta el país desde aquella época, no imponía a la demandada (Policía Nacional) la obligación de estar presente en todos y cada uno de los rincones de la patria ...frente a la delicada situación de orden público vivida, no podría exigírsele a todas las autoridades públicas competentes, seguridad y vigilancia absoluta”⁷. No obstante, cuando surjan elementos que permitan prever la posible incursión de grupos al margen de la ley, en zonas donde no hay presencia de la fuerza pública, las autoridades están en la obligación de adoptar mecanismos especiales que garanticen la protección de la población civil.

Ello demuestra que tampoco es cierto que la fuerza pública está o deba estar en todo el territorio Colombiano y que la norma acusada consagre una obligación de retirar la Fuerza Pública del territorio, pues, como facultad que es, el Presidente puede disponer el regreso de los militares a las zonas de distensión.

16. Ahora bien, contrario a lo sostenido por el demandante, la determinación presidencial de localización y la modalidad de acción de la fuerza pública, encuentra sustento constitucional en el numeral tercero del artículo 189 superior, el cual señala que corresponde al Presidente de la República “dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República”. Así, la Constitución le reconoce a la fuerza pública un acento institucional que tiene una perspectiva jurídica como institución del Estado constitucional, pero la enmarca dentro del contexto jerárquico, cuya dirección máxima está en manos del Presidente de la República.

En efecto, al igual que la Constitución de 1886, la de 1991 consagra el principio de supremacía del poder civil sobre la función castrense, el cual se manifiesta en el otorgamiento de ciertas facultades al ejecutivo para determinar la estructura, organización y dirección de la fuerza pública. En este sentido, se mantiene la tradicional separación y la consecuente subordinación entre los poderes civil y militar. De hecho, los cuerpos sometidos a la disciplina militar, si bien tienen un pleno sometimiento a las autoridades civiles, tienen una doble relación con los órganos constituidos, esto es, de separación y de subordinación. Por ello, el ejecutivo tiene a su cargo el mantenimiento de la paz y del orden público interno, para lo cual tiene capacidad de adoptar las decisiones ordinarias y excepcionales del caso, puesto que en el Estado liberal democrático, las fuerzas armadas jamás podrán decidir sobre la necesidad de un estado de excepción.

Esto es lo que precisamente explica la diferencia entre el poder de disposición y el poder de mando en las fuerzas armadas. El primero se refiere a las decisiones políticas, puesto que existe un ámbito de decisión política en la especialización y complejidad del manejo castrense. Por su parte, el poder de mando está limitado a la defensa, dirección y ejecución de labores, que están garantizadas por la disciplina y la organización jerárquica.⁸

En síntesis, corresponde al Presidente la dirección de la administración militar y las políticas de defensa del Estado. Con base en esta atribución constitucional, ejerce su autoridad para ordenar, coordinar, dirigir la actuación de la fuerza pública, la definición de los grandes planteamientos de política militar y la determinación de la presencia o el retiro de las tropas en todo el territorio colombiano, lo que incluye las zonas destinadas a las negociaciones de paz. Por ello, no puede el estamento militar, decidir la conveniencia del retiro o el retorno de la fuerza pública en las llamadas zonas de distensión. Esta es una atribución exclusiva del

Presidente, y su inobservancia, por parte de la Fuerza Pública, genera graves consecuencias en el ámbito penal y disciplinario.

17. Así las cosas, puede pensarse que ante el evidente conflicto armado que se desarrolla en Colombia, es perfectamente posible que los instrumentos para conseguir la paz no se obtengan con la presencia de la fuerza pública sino con su excepcional y transitoria ausencia. En consecuencia, si las “zonas de distensión” se instauran con el propósito de llegar a acuerdos políticos serios y se conciben como instrumentos de negociación para el logro de la paz, la fuerza pública no puede entenderse a partir de una simple concepción militarista cuyas reglas se oponen a los propios fines para lo cual fueron creadas. De ahí que ni la función castrense tiene objetivos propios ajenos al de las autoridades civiles ni puede confundirse su especialidad con la excepción de su utilización. Por lo tanto, la determinación presidencial de la localización y forma de acción de la fuerza pública encuentra sustento constitucional en el numeral 3º del artículo 189 superior.

Como se expresó anteriormente, las “zonas de distensión” pueden mantenerse durante todo el proceso de paz, y su temporalidad depende de la realidad histórica en que se desenvuelve la negociación. Corresponde al Presidente señalar los límites temporales, de acuerdo con las conveniencias políticas del proceso.

Desmilitarización de una zona del territorio en relación con la soberanía, presencia de autoridades civiles en la zona y el artículo 3º común a los Convenios de Ginebra.

18. Según criterio del demandante, la determinación presidencial de localización y la modalidad de acción de la fuerza pública en zonas del territorio colombiano, obliga a las autoridades a renunciar a sus funciones constitucionalmente asignadas, por lo que desconoce los artículos 216 a 218 de la Carta. Entra pues la Corte a analizar el cargo.

Evidentemente el actor parte de una premisa correcta: la fuerza pública como ente constituido tiene el deber de acatar las reglas que imponen las leyes y la Constitución y, como autoridades públicas, sus actuaciones son regladas (C.P. art. 6). Es por ello que el constitucionalismo contemporáneo se refiere a la “democratización de las Fuerzas Armadas”, lo cual demuestra que, en un Estado democrático, la fuerza pública, al igual que todas las instituciones, deben estar sujetas a la Constitución y a la ley; deben sentirse parte y compartir los principios y reglas de una sociedad democrática.

Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 217 de la Carta las fuerzas militares “tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” y, la policía nacional tiene como fin primordial “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”. Así las cosas, parecería razonable sostener que ninguna autoridad puede obligar a otra a que no cumpla sus funciones. Por ejemplo, sería abiertamente contrario a la Carta que el Legislador imponga a los jueces la imposibilidad de administrar justicia.

19. Ahora, el demandante sostiene que la desmilitarización de una zona del país deja en manos de los grupos al margen de la ley una porción del territorio, lo que implica ceder soberanía. Se trata entonces de analizar la noción de soberanía y su efectividad en la Constitución normativa.

La Carta de 1991 se refiere a la soberanía a partir de dos acepciones. Los artículos 3º y 103 la conciben como una fórmula política que se predica del individuo como principal titular de la misma y que implica el ejercicio de derechos y obligaciones frente al Estado. A su turno, los artículos 9º, 212 y 217 superiores, entienden el concepto como una garantía de independencia del Estado, en cuanto lo consideran libre de injerencia y de subordinación y de dominio por parte de otro poder. Este último ofrece un contenido jurídico que se desarrolla tanto en el orden interno como en el derecho internacional, puesto que, de un lado, significa que el Estado tiene capacidad para combatir los grupos rebeldes que buscan derrocar el gobierno o alterar el régimen constitucional y legal vigente y, de otro lado, garantiza el desarrollo de los principios de igualdad soberana de los Estados y el de no intervención en los asuntos de jurisdicción exclusiva de los Estados o libre determinación de los pueblos⁹. En consecuencia, esta acepción de soberanía se refiere a la defensa y seguridad del territorio frente a la afectación de su integridad al interior y exterior del Estado.

Así las cosas, la protección de la integridad del territorio colombiano, como una de las manifestaciones de la soberanía, es una obligación constitucional que incumbe no sólo a las fuerzas militares sino también a las autoridades públicas y a todos los ciudadanos (95-3 y 216-2). Por consiguiente, es acertado pensar que una disposición que ceda a otro Estado o a otro poder parte del territorio, desconoce la soberanía colombiana y, por ende, la Constitución. Sin embargo, la pregunta que surge es la siguiente: ¿la ubicación temporal de

grupos al margen de la ley a quienes se ha reconocido estatus político, en zonas del país en donde no está presente la fuerza pública, implica cesión del territorio?.

20. Antes de resolver el anterior interrogante conviene hacer la siguiente precisión: las disposiciones acusadas no se refieren a la presencia o retiro de las autoridades civiles en la zona de distensión, puesto que solamente puntualizan sobre la facultad presidencial para determinar la localización y acción de la fuerza pública. Sin embargo, ello es importante en el juicio constitucional, puesto que el numeral 3º del artículo 214 de la Carta dispone que, ni siquiera en las situaciones de excepción es posible interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.

En efecto, en primer lugar, vale la pena señalar que en la intervención en la audiencia pública celebrada ante la Corte Constitucional, el Ministro del Interior dijo que la actual zona de distensión conserva el diseño constitucional de las autoridades civiles, para lo cual citó la competencia de los jueces. En el mismo sentido, otro de los intervinientes, puntualizó sobre la elección popular de alcaldes en la zona. Y, finalmente, ni el Procurador General ni el Fiscal General de la Nación se refirieron a un eventual retiro de los subalternos en la zona.

De otra parte, la Corte precisa que el numeral 3º del artículo 214 de la Carta no ordena la presencia física permanente de las autoridades civiles en todo el territorio Colombiano, sino que se refiere al ejercicio de autoridad del Estado, esto es, a la existencia de jurisdicción o de competencia para que sus decisiones sean aplicables y exigibles en todo el país. Sólo ese puede ser el sentido de la norma superior, puesto que es constitucionalmente irrelevante el número de empleos o de funcionarios públicos que se encuentren en una determinada porción del territorio. Lo realmente trascendente es que las decisiones públicas y la autoridad institucional sea capaz de aplicarse y de ejecutarse, de acuerdo con la Constitución y la ley. En efecto, un ejemplo hipotético podría explicar la interpretación de la norma constitucional: en una zona del territorio no se encuentran presentes los servidores públicos, pero sus decisiones mantienen su fuerza vinculante; obviamente aquella situación no desconocería el sentido de la norma constitucional sino que la desarrollaría.

En este sentido, la Corte comparte plenamente la tesis expuesta por el Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuellar, quien en el concepto de rigor, manifestó:

“Las facultades en cuestión no conllevan en modo alguno la suspensión del Estado de

Derecho y, por tanto, la sustitución de las autoridades, civiles, políticas, judiciales, ni de los organismos de control, porque la posibilidad del ciudadano de solicitar de las autoridades la protección de sus derechos y la obligación de éstas de garantizarla, no puede hacerse nugatoria so pretexto de los diálogos o una pretendida autonomía ejercida por los insurgentes en determinado territorio.

Debemos aclarar que, más allá de las discusiones sobre la ubicación locativa de las autoridades civiles, políticas, judiciales y de control, lo importante es que no se pierdan ni se restrinjan sus competencias constitucionales y legales para mantener la fuerza vinculante de sus decisiones en el espacio acordado.

Es claro, que la convivencia sin el respeto de los derechos humanos no tiene viabilidad alguna, desde el punto de vista constitucional. En ningún caso se puede renunciar a las normas constitucionales que señalan las autoridades competentes para legislar, gobernar, administrar justicia y ejercer control sobre las mismas.

De las normas acusadas no puede deducirse una interpretación en tal sentido, pues devendría su inconstitucionalidad...”

No obstante lo anterior, en virtud de que la disposición objeto del presente juicio sólo se relaciona con el retiro temporal de la fuerza pública en una zona del territorio, la Corte no puede pronunciarse sobre el supuesto desvío de la norma que denuncia el demandante, puesto que “al examen de la Corte escapa cualquier elemento de juicio referente al modo como los llamados a cumplir la norma le den en efecto aplicación y, desde luego, tampoco le corresponde verificar la constitucionalidad de hipótesis que no surgen de la disposición acusada, ni de extensiones o interpretaciones llevadas por analogía a campos diferentes del que a ella corresponde”¹⁰

21. Aclarado lo anterior, la Corte estudiará si el retiro de la fuerza pública implica cesión del territorio o de soberanía a los grupos al margen de la ley, cuya presencia se autoriza en la zona.

Como ya se ha expresado, las denominadas zonas de distensión fueron concebidas como instrumento para entablar el diálogo como forma de negociación pacífica del conflicto armado con los grupos a quienes el propio Estado les reconoce carácter político. En efecto,

en la exposición de motivos del proyecto de lo que hoy es la Ley 418 de 1997, se enfatizó “en la necesidad de crear las condiciones tendientes a que los acuerdos alcanzados permitan no solamente la reincorporación a la vida civil de los miembros de los grupos guerrilleros, sino que, también permitan que la paz alcanzada vaya más allá de un cese de hostilidades, propendiendo por un orden político, social y económico justo, elementos fundamentales de la paz integral”¹¹. Así, la norma acusada no puede considerarse un acto de abandono estatal del territorio ni de entrega del mismo a otros poderes sino que debe entenderse como un acto de paz que debe generar la confianza en el diálogo. De igual manera, la Corte encuentra que la fuerza pública tampoco puede concebirse como un mero instrumento de poder que cuenta con fines propios, sino que se entiende como un ente para la paz que considera al individuo como el fin último de sus actuaciones.

En este orden de ideas, la Corte no halla razones constitucionales para que el retiro de la fuerza pública vulnere la soberanía. Por el contrario, considera que el “despeje” representa un acto de soberanía, pues no sólo es una decisión unilateral de Estado que se concreta a través de la representación democrática que ostenta el Presidente de la República, sino que está concebido como un objetivo de diálogo y de negociación que la institución impuso. En consecuencia, es una manifestación de la soberanía ad intra la demostración estatal de su capacidad para resolver las controversias internas pacíficamente y para señalar las reglas de ello. Dicho de otro modo, la decisión política de no finalizar el conflicto por medios violentos sino a través de la solución negociada y concertada, es un acto de soberanía del Estado, puesto que, a través de medios excepcionales, busca poner fin a una situación anómala, recuperar su capacidad de reprimir y castigar el delito en aras de vigorizar un orden social, político y económico justo que garantice y proteja verdaderamente los derechos humanos.

22. Así las cosas, para la Corte es claro que la determinación presidencial de localización y acción de la fuerza pública en las zonas del país donde se adelantan diálogos de paz, no vulnera la soberanía colombiana. Sin embargo, por la trascendencia del tema en tanto que la soberanía es uno de los elementos esenciales del Estado, la Corte reflexionará nuevamente sobre ese concepto y lo confrontará con la norma acusada.

Pues bien, no existe norma alguna que defina el concepto de soberanía, puesto que es una noción cuyo contenido jurídico no es inmutable sino que, por el contrario, ha sufrido modificaciones de máxima relevancia. Así, la concepción clásica entiende la soberanía como

el poder absoluto, perpetuo, pleno y supremo del Estado, por lo que no era posible reconocer un dominio superior al mismo. En la actualidad, ese concepto se ha reformulado, en razón del contexto internacional en el que las relaciones entre los Estados se desenvuelven y “en su lugar, ha sido necesario adoptar una concepción más flexible y más adecuada a los tiempos que corren, que proteja el núcleo de libertad estatal propio de la autodeterminación, sin que ello implique un desconocimiento de reglas y de principios de aceptación universal”¹². La Corte explicó esta evolución, así:

“El concepto de soberanía en su doble proyección (interna o inmanente y externa o transeúnte) ha evolucionado de modo significativo, en armonía con las circunstancias históricas en las cuales ha tenido que utilizarse. Muchos factores han incidido en su reformulación, entre los cuales quizá el más relevante sea el relativo al proceso de progresiva internacionalización de las relaciones entre las comunidades políticas soberanas. Desde su conceptualización inicial hasta hoy, pudiera decirse que las etapas extremas del proceso podrían caracterizarse de este modo: al comienzo (siglos XVI y XVII) el problema teórico que debía resolverse consistía en saber cómo era posible que comunidades soberanas pudieran, no obstante, estar jurídicamente vinculadas por una regla de derecho supranacional. En la actualidad, una paulatina inversión de perspectivas determina que el interrogante más bien se formule de esta manera. ¿Cómo puede mantenerse la soberanía como nota distintiva del poder estatal, si ineludiblemente cada comunidad nacional está avocada a convivir y relacionarse con las demás, y tal convivencia y relación sólo es pensable sobre la base de reglas comunes aceptadas por los sujetos soberanos?

Kelsen ha mostrado, cómo el carácter antinómico de las dos cuestiones es similar a la oposición entre los sistemas tolemaico y copernicano, propuestos para interpretar los fenómenos de la mecánica celeste; no es que el primero sea falso y el segundo verdadero, sino que el último suministra situaciones más adecuadas y económicas a las actuales exigencias fácticas. Si antes parecía nugatorio de la soberanía el sometimiento del Estado a obligaciones supranacionales, hoy lo que parece problemático es seguir predicando soberanía de poderes que fatalmente han de relacionarse en virtud de un juego de reglas que les están subordinadas.”

Tal estado de cosas no ha determinado la disolución del concepto de soberanía, pero sí su reformulación en términos que compatibilizan la independencia nacional con la necesidad de

convivir dentro de una comunidad supranacional. Las obligaciones internacionales, difíciles antes de conciliar con la existencia de un “poder autónomo, incondicionado y absoluto”, resultan perfectamente compatibles con un “poder con suficiente autonomía para gobernar dentro de su territorio y obligarse frente a otros que hacen lo mismo dentro del suyo”¹³

En este mismo sentido, en otro pronunciamiento la Corte Constitucional dijo que, en especial, el derecho humanitario relativiza el criterio absoluto de soberanía, puesto que presupone un cambio de perspectiva de las relaciones entre el Estado y los particulares, por lo que mecanismos como la verificación internacional de las zonas para el diálogo¹⁴, no constituye una intromisión arbitraria de otros países en asuntos internos. Al respecto afirmó:

“en la medida en que las partes enfrentadas en un conflicto armado ven limitados los medios legítimos de combate, en función de la protección de la persona humana, esto implica que la soberanía ya no es una atribución absoluta del Estado frente a sus súbditos, ni una relación vertical entre el gobernante y el gobernado, pues las atribuciones estatales se encuentran relativizadas y limitadas por los derechos de las personas. Esto significa que se sustituye la idea clásica de una soberanía estatal sin límites, propia de los regímenes absolutistas, según la cual el príncipe o soberano no está atado por ninguna ley (*Principis Legibus solutus est*), por una concepción relativa de la misma, según la cual las atribuciones del gobernante encuentran límites en los derechos de las personas. Pero este cambio de concepción de soberanía en manera alguna vulnera la Carta pues armoniza perfectamente con los principios y valores de la Constitución. En efecto, esta concepción corresponde más a la idea de un Estado social de derecho fundado en la soberanía del pueblo y en la primacía de los derechos inalienables de la persona (CP arts 1º, 3º y 5º)¹⁵.

23. De otro lado, también debe tenerse en cuenta que el derecho humanitario hace parte del bloque de constitucionalidad¹⁶, por lo que las normas que lo integran constituyen parámetro de control constitucional que no desconoce la soberanía sino que le concede plena efectividad a los artículos 4º y 93 superiores. Por ello, es relevante para el presente juicio analizar el contenido del artículo 3º común a los Convenios de Ginebra, -aprobado por Colombia por medio de la Ley 5º de 1960, ratificado el 8 de noviembre de 1961-

24. El artículo 3º común a los Convenios de Ginebra preceptúa que, en un conflicto armado, las partes pueden realizar acuerdos especiales para fortalecer las reglas humanitarias, los

cuales “responden a una pretensión política perfectamente razonable, puesto que la vigencia práctica y efectiva del derecho internacional humanitario depende, en gran medida, de que exista una voluntad y un compromiso reales de las partes por respetarlo”¹⁷. En efecto, esa disposición señala:

“En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1. Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera del combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basadas en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;

b) la toma de rehenes;

c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;

d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2. Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.

Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o partes de las otras disposiciones del presente convenio.

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.”

En cuanto a la hermenéutica que se ha dado al concepto “conflictos” contenido en el artículo 3º común, la Cruz Roja ha dicho que aquellos “son conflictos armados caracterizados por hostilidades en las que se enfrentan fuerzas armadas. En suma, nos encontramos ante un conflicto que presenta muchos de los aspectos de una guerra internacional, pero que se libra en el interior de un mismo Estado.”¹⁸.

25. Así, en consideración a que en Colombia existen “varias regiones del país cuya situación de orden público se encuentra visiblemente afectada producto de la acción indiscriminada de grupos armados al margen de la ley” y que “es preocupante observar cómo la guerrilla se ha venido expandiendo desde regiones marginales... todo ello orientado a su fortalecimiento económico con el cual han potencializado su capacidad de intimidación”¹⁹, el Estado Colombiano, como parte vinculada al respeto del artículo 3º común a los Convenios de Ginebra, se obliga a ponerlo en práctica y a vigorizar la negociación humanitaria y pacífica del conflicto. Por ello, la dinámica del proceso de paz no sólo debe dirigirse al diálogo, sino a materializar el mismo a través de acuerdos que concreten temas específicos del conflicto, los cuales, sin perjuicio del silencio político que en ciertos momentos requiere una negociación, una vez firmados deberán darse a conocer a la opinión pública, en razón de su derecho fundamental a estar informada veraz e imparcialmente (C.P. art. 20)

Así las cosas, la desmilitarización como acto de confianza en el diálogo para el logro de la paz no sólo no vulnera la soberanía, sino que desarrolla el derecho internacional humanitario, que como parte del bloque de constitucionalidad, constituye un parámetro obligado de cotejo constitucional.

Control constitucional sobre la situación empírica de la supuesta violación de derechos fundamentales en las zonas de distensión

26. De otra parte, el actor sostiene que las disposiciones normativas acusadas propician la violación de los derechos fundamentales de las personas que viven en las zonas donde se

autoriza el retiro de la fuerza pública. En igual sentido, el Procurador General de la Nación en su intervención en la audiencia pública dijo que si bien la norma acusada dispone todo lo contrario, él ha tenido conocimiento de la transgresión de algunos derechos de los habitantes de la zona de distensión por parte de la guerrilla, pero que ello es ajeno al control de constitucionalidad, por lo que la Corte no debe pronunciarse al respecto. En efecto, el contenido textual de la facultad presidencial para determinar la localización y acción de la fuerza pública se concede siempre y cuando con ello “no se conculquen los derechos y las libertades de la comunidad, ni genere inconvenientes o conflictos sociales”. De ahí que la simple lectura de la norma permite entender que la decisión de retiro de los militares de una zona del territorio, obliga al Presidente a proteger los derechos y libertades de los habitantes.

Por lo tanto, la Corte deberá averiguar si, en el juicio de control abstracto de constitucionalidad, puede evaluar la situación empírica derivada de la norma acusada o si, como lo sostiene el Ministerio Público y otros intervinientes, el tribunal constitucional debe limitarse a realizar un cotejo general de la disposición objeto del control y la norma superior.

En reiterada jurisprudencia²⁰, esta Corporación ha sostenido que el objeto del control constitucional abstracto es la ley en sentido material, tanto en su contenido normativo como en los preceptos que se originan de ella. En tal virtud, el tribunal constitucional puede controlar las disposiciones que fueron aprobadas con eficacia de ley y, aquellos vacíos normativos que generan una inconstitucionalidad relativa²¹. Es por ello que “no se puede pretender que se declare la inconstitucionalidad de una disposición que se ajusta a la Carta, simplemente porque algunos particulares no la cumplen, pues es deber de todas las personas y de las autoridades acatar la Constitución y las leyes (CP art. 4)”²².

No obstante lo anterior, en otras oportunidades la Corte²³ ha tenido en cuenta situaciones empíricas como elementos de juicio esenciales para la decisión, puesto que “el juez constitucional no puede ignorar el contexto histórico y la realidad social en donde tomas sus decisiones”²⁴. Sin embargo, la propia Corte aclaró que el análisis empírico en el juicio abstracto de constitucionalidad sólo es posible cuando “los desarrollos prácticos no provengan de una indebida aplicación de las regulaciones legales pues, como se dijo, para solucionar los problemas de desconocimiento de los preceptos legales, o de inadecuada aplicación de los mismos, el ordenamiento prevé otros mecanismos judiciales distintos a la

acción de inconstitucionalidad”²⁵. En síntesis, el juicio de control constitucional abstracto coteja el contenido impersonal de la norma con la Constitución y sólo estudia elementos empíricos inconstitucionales, cuando aquellos derivan directamente de la norma y no de su indebida aplicación.

27. Así las cosas, es razonable sostener que el principio de supremacía constitucional se impone no sólo sobre la lectura textual de la norma sino también sobre su hermenéutica, como quiera que no pueden aceptarse aplicaciones inconstitucionales en el ordenamiento jurídico. Para impedir los desvíos en el cumplimiento de la Constitución y la ley, existen varios mecanismos judiciales que garantizan que los particulares y las autoridades públicas actúen de conformidad con la Constitución y la ley. Así mismo, las autoridades judiciales y los órganos de control tienen el deber constitucional de exigir el cumplimiento de las normas que protegen los derechos fundamentales de los colombianos. Por ello, los habitantes de las zonas donde se adelantan los procesos de paz cuentan con mecanismos idóneos para hacer cumplir la ley y con las autoridades capaces de hacerlos efectivos.

Además, debe tenerse en cuenta que el artículo 188 de la Carta consagra la obligación del Presidente de la República, de “garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos”. Por ello, a través de los actos que reglamentan y fijan las reglas de las “zonas de distensión”, el Ejecutivo debe tomar las medidas tendientes a desarrollar la ley, para que “no se conculquen los derechos y las libertades de la comunidad, ni genere inconvenientes o conflictos sociales”. De ahí pues, que la tergiversación o el mal entendimiento práctico de la ley puede ser evitado o subsanado por vía de reglamentación del gobierno, o por vía judicial o administrativa, a través de los mecanismos jurídicos que el ordenamiento dispone para ello.

Por lo anterior, en el asunto sub iudice la Corte no estudiará la supuesta violación empírica de derechos fundamentales en la zona de distensión.

La desmilitarización no necesariamente debe ordenarse a través de decretos legislativos

29. De otra parte, el actor sostiene que en virtud de la facultad que la Constitución otorga al Presidente de la República para conservar el orden público, el Legislador no está autorizado para crear las zonas de distensión ni para determinar la ubicación de la guerrilla. Dicho de otro modo, a juicio del demandante, las decisiones de desmilitarización y de disposición de la

guerrilla en una porción del país, no debieron adoptarse por una ley ordinaria sino por decretos proferidos al amparo de un estado de conmoción interior.

En anterior oportunidad²⁶, esta Corporación se pronunció en torno al cargo que nos ocupa, por lo que en esta ocasión se limitará a prohiar su doctrina. Así, la Corte consideró que el cargo no debía prosperar por varias razones: en primer lugar, dijo que si bien es cierto, en la guarda del orden público, el Presidente de la República no puede ser sustituido por otros órganos estatales, lo que incluye al Legislador, no es menos cierto que el Congreso no puede ser ajeno a las obligaciones constitucionales de buscar la paz, la convivencia pacífica y de propender por un orden político, económico y social justo, por lo que “no es de extrañar que el Congreso de la República, en ejercicio de sus atribuciones, trace las pautas que el ordenamiento jurídico requiere para afianzar las condiciones civilizadas y ordenadas de la convivencia social, o que, ante una coyuntura o un estado de cosas que pongan en peligro el logro de tales objetivos aunque no ameriten el uso de instrumentos extraordinarios por parte del Ejecutivo, adopte las necesarias previsiones en guarda de la estabilidad que la sociedad necesita, prescribiendo las actitudes que, dentro de una política de conjunto, deba asumir el Estado para regular diversos fenómenos que afectan e interesan al conglomerado”. En consecuencia, los temas referentes a los procesos de paz se convierten en objetivos prioritarios de las autoridades y no se agotan en el concepto de orden público.

Así mismo, en esa misma sentencia, la Corte manifestó que, aún en temas de orden público, el Legislador conserva la cláusula general de competencia para hacer, interpretar, reformar y derogar las leyes. En tal virtud, “el ejercicio de la función exclusiva de manejo del orden público, que toca al Presidente, no es incompatible con la actividad legislativa del Congreso, aún sobre materias que de alguna manera incidan en aquél o en torno a situaciones permanentes o transitorias que afecten el pacífico desenvolvimiento de las actividades individuales y colectivas en el seno de la comunidad”.

Finalmente, la Corte aclaró que “el manejo exclusivo del orden público en cabeza del Presidente no radica en éste la función legislativa permanente sobre la materia. Por el contrario, ella viene a ser exclusivamente transitoria y encaminada tan sólo al restablecimiento de la normalidad. De ahí que las atribuciones conferidas por la Constitución Política al Gobierno durante los estados de excepción únicamente le correspondan de manera extraordinaria, bajo ciertas condiciones y previos determinados requisitos, dentro del

criterio de que el ejercicio de funciones legislativas por parte del Ejecutivo es del todo excepcional y está acompañado de la actividad normal del Congreso”.

Por las anteriores razones, el cargo formulado tampoco prospera.

Suspensión de las órdenes de captura como mecanismo idóneo dentro de un proceso de paz

30. Finalmente, el actor considera que el Legislador no podía suspender las ordenes de captura contra los delincuentes políticos, por cuanto contradice la Constitución. Entra la Corte a estudiar el cargo.

La preservación del orden jurídico institucional requiere de mecanismos legales que sean capaces de asegurar el cumplimiento de las decisiones de las autoridades públicas, puesto que la efectividad de los derechos y deberes no sólo depende de su consagración sustantiva sino también de la capacidad del Estado para hacerlos exigibles. Por ello, el Constituyente atribuyó al Legislador la cláusula general de competencia para hacer las leyes, con lo cual puede diseñar los instrumentos jurídicos capaces de exigir la acción o la abstención del Estado y puede determinar los objetivos y valores constitucionales que considera oportuno y conveniente desarrollar. Ahora, en materia penal y, en ejercicio de la potestad punitiva del Estado, el Legislador está constitucionalmente autorizado para tipificar las conductas socialmente reprochables, para señalar y modificar las penas, e incluso para extinguir la responsabilidad penal (C.P. art. 150).

Pues bien, la suspensión de las ordenes de captura es una limitación a la aplicación de la ley penal, en lo que respecta al cumplimiento de medidas de aseguramiento y ejecución de penas, entre otras, que no exime de responsabilidad penal, sino que paraliza la acción de la fuerza pública en relación con la búsqueda de las personas cuya privación de la libertad fue judicialmente ordenada. En efecto, las disposiciones acusadas consagran la suspensión de las órdenes de captura que se hubieren proferido dentro de la investigación de cualquier tipo de delito (i), como una medida excepcional (ii), que opera de manera temporal (iii) y que está sometida a la existencia de un acuerdo previo entre el gobierno y las organizaciones al margen de la ley a quienes se les hubiere reconocido carácter político en un proceso de paz (iv). Este mismo mecanismo ya había sido adoptado por el Legislador extraordinario²⁷ en los procesos de paz adoptados con grupos guerrilleros que se reincorporaron a la vida civil²⁸, lo

cual demuestra que éste instrumento puede resultar idóneo para la terminación del conflicto armado en Colombia y para obtener la paz.

En anterior pronunciamiento, esta Corporación dijo que el Legislador está facultado para “rebajar las penas por este medio exceptivo y por lo tanto, con mayor razón suspender las órdenes de captura dictadas en procesos penales por delitos políticos y conexos, con el fin de permitir la realización de los diálogos con los grupos guerrilleros, la firma de acuerdos previos y la fijación de la ubicación temporal de éstos en zonas determinadas del territorio nacional”²⁹. En otra oportunidad esta Corporación señaló que “no es inconstitucional que el Congreso entre, por vía general, a proveer normas en materia de penas, causales de extinción de la acción y de la pena en caso de delitos políticos; mecanismos para la eficacia de la justicia; protección a los intervinientes en el proceso penal”³⁰.

En consecuencia, la Corte considera que las disposiciones sub examine no vulneran la Constitución sino que se profieren en ejercicio de la cláusula general de competencia atribuida al Legislador.

31. En razón de que todos los cargos contra las disposiciones acusadas no prosperaron, esta Corporación declarará la exequibilidad de las normas objeto de revisión.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los incisos tercero y quinto del párrafo primero del artículo 8 de la Ley 418 de 1997.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Secretario General

Aclaración de voto a la sentencia C-048/01

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Intensidad fuerte y estricta (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-3058

Aunque comparto lo decidido por la Corte mediante esta providencia y, en particular, estimo

ajustado a la Constitución que se haya insistido en el carácter político de las decisiones que corresponden al Presidente de la República en el desarrollo de las atribuciones que le corresponden en el manejo del orden público, en especial por virtud del conjunto normativo objeto de análisis, contenido en la Ley 418 de 1997, tengo reservas en torno a la motivación.

No creo que deba la Corte seguir prohijando interpretaciones sobre una “baja intensidad” del control de constitucionalidad.

La Corte señala:

“En este sentido, la amplia jurisprudencia de esta Corporación ha manifestado que el juicio de constitucionalidad se desarrolla a través de diferentes grados de intensidad, pues no es lo mismo analizar asuntos en donde la Constitución impone marcos de acción o restricciones a las autoridades públicas claras, que estudiar temas cuyo margen de apreciación política es más amplio. Así, cuando el legislador actúa con límites más estrechos, la Corte deberá efectuar un control más estricto que en los casos en los cuales el Congreso tiene mayor libertad de configuración”.

No he admitido en el pasado -y no admito ahora- los denominados “test”, unos fuertes y otros débiles, acogidos por esta Corporación en otras sentencias, para juzgar la constitucionalidad de las normas.

En mi criterio -muy respetuoso hacía la mayoría- todo control de constitucionalidad debe ser fuerte. Tiene, necesariamente, que ser estricto. El control de baja intensidad, como el que se menciona en los antecedentes jurisprudenciales citados en el fallo, afecta el ejercicio de la función de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución y no se concilia con la razón que sustenta la existencia del Tribunal Constitucional.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

1 La Corte precisa que las denominadas, en el argot común, “zonas de distensión” o “zonas de encuentro”, se refieren a aquellas “precisas y determinadas zonas del territorio nacional” en donde se ubican los miembros y voceros de las organizaciones armadas al margen de la ley que tienen un carácter político reconocido por el gobierno, en virtud de un proceso de paz. Artículo 8º de la Ley 418 de 1997.

2 Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-183 de 1998, T-263 de 1998, C-563 de 1997, C-247 de 1999, C-318 de 1998 y C-152 de 1999.

4 Sentencia T-102 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

5 Sentencia C-456 de 1997. M.Ps. Jorge Arango Mejía y Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 Sentencia C-214 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

7 Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 6 de noviembre de 1998. C.P. Daniel Suárez Hernández. La tesis de la falla en el servicio relativa viene siendo acogida por esa Corporación en reiteradas oportunidades, dentro de las cuales pueden verse las sentencias del 25 de marzo de 1993, del 15 de marzo de 1996 y 3 de noviembre de 1994, todas de la sección tercera.

8 La jerarquía en la fuerza pública ha sido estudiada por esta Corporación, entre otras, en las sentencias T-409 de 1992, C-578 de 1995 y C-225 de 1995.

9 Estos principios fueron codificados por vía de instrumentos convencionales, tales como la Convención de Montevideo de 1933, el Pacto de Saavedra Lamas, el Protocolo de Buenos Aires de 1936 y los artículos 18 y 19 de la Carta de la OEA de 1948.

10 Sentencia C-367 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

11 Gaceta del Congreso 371 del 12 de septiembre de 1997. Página 9. Exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el entonces Ministro del Interior, Carlos Holmes Trujillo.

12 Sentencia C-574 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

13 Sentencia C-187 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

14 En relación con la constitucionalidad de este mecanismo, puede consultarse la sentencia C-214 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

15 Sentencia C-225 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

16 En ese sentido, pueden consultarse las sentencias C-225 de 1995, C-040 de 1997 y C-467 de 1997. Y, de manera general, sobre el concepto de bloque de constitucionalidad, pueden verse las sentencias C-582 de 1999, C-358 de 1997, C-191 de 1998 y C-040 de 1997

17 Sentencia C-225 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

18 Comité Internacional de la Cruz Roja. Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.". Plaza & Janés Editores Colombia S.A. Bogotá. 1998. Página 338.

19 Gaceta del Congreso 371 del 12 de septiembre de 1997. Página 7. Exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el entonces Ministro del Interior, Carlos Holmes Trujillo.

20 Pueden consultarse las sentencias C-081 de 1996, C-504 de 1993, C-229 de 1998, C-495 de 1994, C-587 de 1995 y C-357 de 1997.

21 Sentencia C-543 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

22 Sentencia C-081 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero

23 Entre otras, las sentencias C-221 de 1997, C-126 de 1995, C-410 de 1994 y C-160 de 1999.

24 Sentencia C-1489 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

25 Sentencia C-1489 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

26 Sentencia C-283 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

27 Decreto 542 de 1993.

28 Proceso de paz con el M-19, el Ejército Popular de Liberación EPL, movimiento armado

Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores PRT-

29 Sentencia C-214 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara y José Gregorio Hernández Galindo

30 Sentencia C-283 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.