

C-092-96

Sentencia No. C-092/96

#### DECRETO LEGISLATIVO-Ausencia de conexidad

Habiendo descartado la Corte que la declaratoria del estado de excepción, pudiera sustentarse en la manifestación genérica de “hechos de violencia”, la materia del decreto examinado pierde el vínculo de conexidad directa y específica que mantenía con el indicado motivo alegado por el Gobierno para apelar al estado de commoción interior. La estabilidad institucional y la seguridad del Estado, se ven en este caso concreto afectadas por hechos independientes de la confrontación armada que desde hace varios decenios se presenta en varios lugares del país, para lo cual el Gobierno dispone de recursos materiales y de suficientes facultades jurídicas para repeler las agresiones y ataques. El defecto de conexidad observado indefectiblemente conduce a la declaratoria de inexequibilidad del decreto materia de análisis.

#### POBLACION CIVIL-Protección/DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO-Vigencia/ LIBERTAD DE CIRCULACION-Restricción

No significa este pronunciamiento que el Estado no deba en todo momento proteger a la población civil indefensa, particularmente contra los hechos calamitosos y las situaciones que se derivan de los conflictos armados. Este deber irrenunciable y permanente lo imponen la Constitución y las leyes.

Ref.: R.E. 077

Revisión de constitucionalidad del Decreto 2027 de noviembre veintiuno (21) de mil novecientos noventa y cinco (1995) “por el cual se dictan medidas destinadas a proteger la población civil en los operativos militares”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Marzo siete (7) de mil novecientos noventa y seis (1996).

Aprobado por Acta Nº 14

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de revisión de constitucionalidad del Decreto 2027 de noviembre veintiuno (21) de mil novecientos noventa y cinco (1995) “por el cual se dictan medidas destinadas a proteger la población civil en los operativos militares”.

I. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

DECRETO 2027 DE 1995

(NOVIEMBRE 21)

Por el cual se dictan medidas destinadas a proteger la población civil en los operativos militares.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1900 de 1995,

C O N S I D E R A N D O:

Que mediante Decreto 1900 del 2 de noviembre de 1995, se declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional;

Que en las últimas semanas se han producido hechos de violencia en diferentes regiones del país, atribuidos a organizaciones criminales y terroristas, que perturban en forma grave y ostensible el orden público;

Que en las regiones donde las Fuerzas Militares vienen adelantando operaciones tendientes al restablecimiento del orden público buscando reducir las acciones criminales y terroristas, la población civil debe ser especialmente protegida, para lo cual se hace necesario limitar la circulación de las personas y vehículos en las zonas donde se adelanten las mencionadas operaciones, así como evacuar dichas zonas cuando puedan resultar afectados sus habitantes;

Que el literal b) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, faculta al Gobierno Nacional para “Utilizar temporalmente bienes e imponer la prestación de servicios técnicos y profesionales”, y consagra una serie de condiciones para el ejercicio de dicha facultad;

Que, según lo expresa la Corte Constitucional en Sentencia T-493/93, retomada por la Sentencia C-179/94 de esa misma Corporación, referente a esta última a la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, no se puede olvidar “el deber de solidaridad que tiene tan amplia consagración en el artículo 95 de la Constitución Política, y que obliga a todas las personas, y en este caso a los propietarios de predios rurales, a respaldar la acción legítima de las autoridades para garantizar la seguridad y convivencia sociales, bajo cuyo marco no sólo se protegen los intereses públicos sino, asimismo, los intereses individuales de las personas. Esta sería una modalidad de ocupación racionalmente, transitoria de una propiedad, por razones de defensa del orden público que se base en el cumplimiento de las normas consagradas esencialmente en la Constitución Política, y que postulan ‘el ejercicio de los derechos y las libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades’”;

Que las atribuciones ordinarias de policía no resultan suficientes para conjurar la actual crisis que presenta el orden público en el territorio nacional;

D E C R E T A:

ARTICULO PRIMERO.- Facúltese a los Gobernadores y Alcaldes para que, previa coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, Fuerza Pública esté adelantando operaciones militares tendientes al restablecimiento del orden público.

ARTICULO SEGUNDO.- El Gobernador o Alcalde, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, dispondrá la evacuación de aquellas personas o familias ubicadas en lugares donde se adelanten operaciones militares tendientes a restablecer el orden público o se prevea que se van a presentar.

Así mismo, el Gobernador o Alcalde adoptará las medidas provisionales necesarias, tanto para asegurar la adecuada ubicación de los evacuados, como para garantizar los elementos necesarios para su subsistencia.

ARTICULO TERCERO.- La Red de Solidaridad Social destinará los recursos que requieran las entidades territoriales para el adecuado cumplimiento de la disposición contenida en el inciso segundo del artículo inmediatamente anterior.

Para efectos del cumplimiento del presente artículo, la Red de Solidaridad Social podrá celebrar los contratos que se requieran, los cuales se someterán al derecho privado.

ARTICULO CUARTO.- De conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, el Gobierno Nacional podrá utilizar temporalmente bienes e imponer la prestación de servicios técnicos y profesionales, con el fin de garantizar la adecuada ubicación a la que hace referencia el artículo segundo del presente decreto. En lo referente a indemnizaciones y medidas de compensación se dará aplicación a los criterios establecidos en la disposición citada.

Simultáneamente se levantará un acta en la cual se expresará lo siguiente:

- Los motivos que llevaron a la decisión de ejecutar la medida;
- La información de las autoridades que ejecuten la medida de utilización temporal de los bienes o imposición de la prestación de servicios técnicos y profesionales;
- La información relativa a las personas que deben cumplir la medida; y

- Descripción del estado en que se encuentre el bien utilizado, o tipo de servicio impuesto.

PARAGRAFO.- El acta a la que hace referencia el presente artículo deberá ser enviada a la Procuraduría General de la Nación, dentro de los dos días siguientes a la ejecución de la medida.

ARTICULO QUINTO.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

#### PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá D.C., a los 21 NOV. 1995

El Señor Presidente de la República; Horacio Serpa Uribe, Ministro del Interior; Rodrigo Pardo García-Peña, Ministro de Relaciones Interiores; Néstor Humberto Martínez Neira, Ministro de Justicia y del Derecho; Guillermo Perry Rubio, Ministro de Hacienda y Crédito Público; Juan Carlos Esguerra Portocarrero, Ministro de Defensa Nacional; Gustavo Castro Guerrero, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; Rodrigo Marín Bernal, Ministro de Desarrollo Económico; Rodrigo Villamizar Alvargonzalez, Ministro de Minas y Energía; Daniel Mazuera Gómez, Ministro de Comercio Exterior; Carlos Enrique Ruiz, Viceministro de Formación Básica encargado de las funciones del despacho de la Ministra de Educación Nacional; Cecilia López Montaño, Ministra del Medio Ambiente; María Sol Navia Velazco, Ministra del Trabajo y Seguridad Social; Ivan Moreno Rojas, Viceministro de Salud encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Salud; Armando Benedetti Jimeno, Ministro de Comunicaciones; y, Juan Gómez Martínez, Ministro del Transporte.

#### II. ANTECEDENTES

1. El Presidente de la República, con la firma de trece de sus ministros y dos viceministros encargados de las funciones de los respectivos ministerios, expidió el Decreto 2027 de noviembre veintiuno (21) de 1995 “por el cual se dictan medias destinadas a proteger la población civil en los operativos militares”, con base en las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1900 de 1995.

2. Mediante oficio de noviembre veintiuno (21) de 1995, el Secretario General de la Presidencia de la República remitió al Presidente de la Corporación copia auténtica del

decreto objeto de revisión.

3. Los ciudadanos Rafael Barrios Mendivil y Alirio Uribe Muñoz, miembros de la Corporación Colectivo de Abogados presentaron un escrito en el que solicitan la declaratoria de inexequibilidad del decreto objeto de revisión.

4. El defensor del pueblo presentó un memorial en el que solicita a la Corporación que declare la inexequibilidad del artículo 2º del Decreto 2027 de 1995. Los ministros del Interior, de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional se hicieron presentes para defender la constitucionalidad del Decreto.

5. El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte que declarara la inexequibilidad del Decreto 2027 de 1995.

#### Intervenciones

##### 1. Rafael Barrios Mendivil y Alirio Uribe Muñoz

Los intervenientes consideran que el derecho internacional humanitario constituye la garantía mínima a la cual está obligado cualquier gobierno en aras de la protección de la población civil en caso de conflicto bélico interno o internacional. En consecuencia, la prohibición contenida en el artículo 17 del Protocolo II, según el cual “No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil”, impide a las autoridades ordenar el desplazamiento salvo que efectivamente se busque proteger a la población y siempre que se garantice una ubicación en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, alimentación y seguridad. Por otra parte, en tales eventos debe participar un organismo neutral como el Comité Internacional de la Cruz Roja.

En su concepto, el decreto al establecer que la evacuación procederá en aquellas zonas en las que se adelanten operaciones militares, desconoce el sentido protector del artículo 17 del Protocolo II, toda vez que tiene por objetivo, no la protección de la población, sino el éxito de la operación militar. Bajo tales circunstancias, la evacuación se torna en desplazamiento forzado.

Por otra parte, si se consideran los mapas presentados por el Gobierno Nacional sobre la presencia de guerrilla y de narcotráfico en el país (los cuales indican las zonas en que

podrían ser efectivas las medidas de evacuación) resulta claro que la aplicación del decreto en cuestión podría dar lugar a un éxodo interno de proporciones descomunales. En estas circunstancias el Estado colombiano no estaría en capacidad de garantizar la debida reubicación de la población desplazada. Añaden los intervenientes, que los diversos organismos, nacionales e internacionales, que han evaluado la situación de derechos humanos en el país -Defensoría del Pueblo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Comisión Interamericana de Derechos Humanos etc. -, han recomendado al Gobierno Nacional que tome medidas para impedir que el fenómeno de los desplazados forzados continúe, más no para patrocinarlo.

## 2. Defensor del Pueblo

El defensor del pueblo solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo segundo del Decreto 2027 de 1995. Considera que la norma constituye una extralimitación frente a lo dispuesto en el Protocolo 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 (Protocolo II).

A juicio del Defensor, la autorización contenida en el artículo segundo del Decreto 2027 de 1995, resulta más amplia que la autorización excepcional del artículo 17 del Protocolo II.

La Constitución colombiana adopta el principio en virtud del cual el derecho internacional ratificado, prevalece en aquellos casos en los cuales contenga normas que ofrezcan mayores garantías que las normas nacionales. Especialmente en las situaciones excepcionales, el derecho internacional prevalece sobre el interno, y sirve de “pauta concreta para la interpretación de los derechos y deberes consagrados en la Constitución de 1991 (art. 93).” En concordancia con este criterio, al caso que se estudia debe aplicarse el artículo 17 del Protocolo II, por ser más garantista que el artículo segundo del Decreto 2027 de 1995.

Por otra parte, existe un verdadero derecho a no ser desplazado, inherente a la dignidad humana, que puede verse comprometida con la pérdida de la totalidad de los bienes, las negativas repercusiones en la vida familiar y en la estabilidad emocional, en la economía de subsistencia, en la integración política, etc., que surgen como consecuencia del desplazamiento.

A juicio del Defensor, la norma acusada no es más que “el primer paso en la institucionalización, en la generalización dentro de los límites de la ley, de una práctica que engloba el desconocimiento de múltiples derechos fundamentales”.

Concluye señalando que el grado de discrecionalidad contenido en el artículo segundo del Decreto revisado, resulta muy amplio frente a las causales precisas del artículo 17 del Protocolo II, que a su turno deben ser de interpretación restrictiva, por tratarse justamente de una cláusula excepcional respecto del principio general en virtud del cual no se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto.

### 3. Intervención de los ministros del Interior, Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional.

Los intervenientes dividen su escrito en dos partes: estudio formal y estudio material.

#### 1. Estudio formal

El estudio formal del decreto reúne el análisis de los factores de temporalidad, materialidad, conexidad y proporcionalidad. En cuanto a los dos primeros, sostienen, el decreto fue expedido dentro del término de vigencia del Estado de Conmoción, lleva la firma de trece ministros y dos viceministros encargados de las funciones del despacho del ministro, con base en las facultades conferidas por la Constitución al Presidente y que tiene una vigencia que corresponde a la de la Conmoción.

Sobre la conexidad, los intervenientes manifiestan que entre las razones que llevaron al Gobierno Nacional a decretar el Estado de Conmoción se cuentan los hechos de violencia que se han producido en distintas regiones con posterioridad de agosto 16 de 1995, provenientes de diversos agentes de violencia “cuya inmensa capacidad de desestabilización atenta – por sí misma y de manera inminente – contra la seguridad del Estado, la estabilidad de las instituciones legítimamente constituidas y la convivencia ciudadana...” (Subrayado en la intervención).

El “Gobierno Nacional entiende que la convivencia ciudadana es el ámbito dentro del cual es posible desarrollar el pleno ejercicio de los derechos y garantías fundamentales. Así las cosas, es consciente de la trascendencia de este bien jurídico, razón por la cual está obligado a preservarlo y restablecerlo, en caso de que el mismo se vea afectado”. Con lo anterior se

verifica el requisito de guardar directa relación de conexidad con las causas que generaron la declaración.

En cuanto a la finalidad del Decreto, señala el escrito ministerial que su aplicación pretende impedir los efectos de las crisis, toda vez que ofrece una serie de herramientas destinadas a proteger de manera eficaz la vida e integridad de “los ciudadanos que habitan en las zonas en las cuales se presentan enfrentamientos entre la fuerza pública y las organizaciones criminales y terroristas que el Estado pretende desmantelar”. En suma, la normativa estudiada busca evitar el costo de las vidas humanas civiles, que constituyen las víctimas principales del enfrentamiento.

Por ultimo señalan que la situación de orden público, generada por “enormes aparatos de fuerza u (sic) organizaciones criminales, requiere de una acción de las autoridades que garantice la vida, integridad, honra y bienes de los ciudadanos. La importancia de tales derechos “hace que las medidas -per se- resulten proporcionales frente al riesgo en que eventual y potencialmente ellos se puedan ver afectados”.

## 2. Estudio sustancial

2.1 La definición del Estado colombiano como Estado Social de Derecho, favorece el surgimiento de una relación entre individuo y Estado, caracterizada por una serie de obligaciones y derechos mutuamente exigibles. Para el Estado tal relación supone una “intervención necesaria, limitada y suficiente para proteger y salvaguardar los derechos y necesidades individuales y colectivas de los miembros de la sociedad”. El preámbulo, y los artículos 2, 11 y 12, entre otras, responden a tal concepción de Estado.

De ahí que resulte en un imperativo para el Estado garantizar la vida y la integridad de las personas, y cuando surgen hechos que alteran las condiciones de vida, “tomar medidas eficaces que permitan la recuperación de la normalidad, empleando para ello los menores costos posibles, en términos de derechos y libertades, para los miembros de la comunidad”.

Dentro de éste cuadro, corresponde al Presidente (C.P. arts. 189 y 213), y a los Gobernadores y Alcaldes en cuanto son agentes suyos (arts. 303 y 315-2 de la C.P.), conservar y restablecer el orden público y garantizar la convivencia ciudadana. “De lo anteriormente expuesto se colige que las medidas excepcionales adoptadas son congruentes con la finalidad social de

mantener la vigencia de las más importantes garantías del Estado en favor de los particulares, cuales son la vida y la integridad personal”.

2.2 La limitación a los derechos de locomoción (restricciones de circulación) y de residencia (evacuación), contenidos en el Decreto 2027 de 1995, se adecuan a los preceptos constitucionales. El Protocolo II dispone, de manera general, que es deber del Estado proteger a la población civil (artículo 13), y en desarrollo de éste precepto, el artículo 17 prohíbe su desplazamiento, generándose una obligación en cabeza del Estado bajo situaciones de conflicto armado de proteger la vida e integridad de los pobladores.

El mismo artículo 17 del Protocolo II, por otra parte, autoriza el desplazamiento de la población civil cuando “así lo exijan la seguridad de las personas o razones militares imperiosas”. “Sin embargo, para el caso que nos ocupa el Gobierno Nacional, consciente de la sensibilidad que la aplicación de las medidas contenidas en el Decreto, estima que las mismas deben corresponder a un esquema en el cual ambos presupuestos se presenten. Es decir que la protección de los derechos no es suficiente para aplicar la norma; tampoco lo es la existencia de operaciones militares en zonas determinadas, sino que ambas condiciones deben coexistir para que proceda su aplicación, en este caso concreto”. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional al estudiar la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, al indicar que las restricciones a la circulación y residencia únicamente serían válidas “por razones de seguridad nacional o de orden público, como para proteger la vida de las personas, su salud u otros derechos fundamentales” (Subrayado en el escrito de intervención).

De lo anterior se concluye que las normas del derecho internacional humanitario autorizan las medidas adoptadas en los artículo 1 y 2 del Decreto objeto de revisión; que su aplicación no responderá a criterios arbitrarios, sino a razones militares definidas por los gobernadores o alcaldes junto con el Ministerio de Defensa Nacional; que su objetivo es proteger a la población civil; y, que en ningún caso podrá tratarse de medidas definitivas, lo que constituiría desarraigo, sino que su transitoriedad se “deriva de la transitoriedad misma del Decreto objeto de revisión”.

2.3 La Constitución establece que, para efectos del mantenimiento del orden público, el gobernador es agente del Presidente de la República (art. 303), y que al alcalde corresponde

conservar el orden, de acuerdo con las órdenes que reciba del Presidente de la República y del gobernador del respectivo departamento. En igual sentido se establecen las funciones y obligaciones de los citados funcionarios en el Decreto 1222 de 1986 y en la Ley 136 de 1994. Se puede apreciar, entonces, que las facultades de los alcaldes y gobernadores, contenidos en el Decreto 2027 de 1995, tienen su fundamento en la Constitución y en la Ley, toda vez que las medidas a adoptar (restricción de circulación u orden de evacuación) tienen estrecha relación “con la recuperación de la normalidad en el territorio nacional”.

2.4 La disposición que autoriza la orden de evacuación está acompañada de otra que designa a la Red de Solidaridad como el ente encargado de destinar los recursos necesarios para atender las necesidad de los evacuados. “Por tratarse de una norma de jerarquía legal, a través de la misma pueden otorgarse nuevas competencias a instituciones de carácter oficial en especial si, como ocurre en el caso de la Red de Solidaridad Social, tales organismos están encargados de la promoción de los derechos de los grupos humanos más vulnerables dentro de nuestra sociedad...”

Por otra parte, el mismo artículo 17 del Protocolo II obliga a adoptar las medidas necesarias para garantizar que los desplazados sean acogidos en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene y alimentación.

2.5 La Corte ha señalado la necesidad de salvaguardar el núcleo esencial de los derechos fundamentales e incluso, en algunas ocasiones, “conceder prioridad a un bien jurídico por encima de un derecho fundamental”. “En el caso que nos ocupa, el tratamiento del tema del núcleo esencial de los derechos adquiere especial importancia en el contexto del enfrentamiento de dos o más derechos fundamentales”. A su juicio, “dentro del contexto que nos ocupa, el derecho fundamental a la vida y la integridad de las personas, prima sobre la aplicación de los derechos a la locomoción y a la residencia, en especial si se considera que la limitación de éstos no implica la transgresión de su núcleo esencial, en tanto ésta es de carácter limitado espacialmente (no en todo el territorio nacional) y eminentemente transitoria (mientras duren las operaciones militares)”. “Cuando se enfrente el derecho a la vida con cualquier otro derecho, el primero siempre prevalecerá”.

2.5 Finalmente, en cuanto a la ocupación temporal de bienes y a la imposición de prestación de servicios técnicos y profesionales, la Corte tuvo oportunidad de tratar el tema al analizar

la Ley Estatutaria de Estados de Excepción. El artículo 4° del Decreto 2027 de 1995 no hace más que reiterar lo dispuesto en las normas pertinentes de dicho estatuto.

#### Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación solicita a la Corporación que declare la inexequibilidad del Decreto 2027 de 1995.

En primer lugar señala que el decreto bajo estudio no limita su vigencia a la duración del Estado de Conmoción Interior, y por ello viola el requisito de temporalidad que exigen las normas sobre la materia. En segundo término sostiene que el Decreto no es conexo con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción. Al respecto sostiene el Procurador:

“Delimitada por la Corte Constitucional la validez de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior contenida en el Decreto 1900 de 1995, a los hechos que tienen que ver con el asesinato del dirigente político Dr. Alvaro Gómez Hurtado, lo que excluye de las medidas que pueden adoptarse para conjurar la crisis los llamados males endémicos del País, como lo serían aquellas dirigidas a combatir los grupos guerrilleros, no cabe duda que las adoptadas por el Decreto 2027 de 1995 carecen de la debida conexidad que se exige como presupuesto de validez de este último, en la medida en que su contenido no guarda relación directa y específica con el Estado de Conmoción Interior válido sólo desde el aspecto anotado por el Alto Tribunal en reciente sentencia de constitucionalidad”.

Agrega el director del Ministerio Público que las medidas que se contemplan en el decreto estudiado no sólo no garantizan los derechos fundamentales de la población civil, sino que por el contrario “podría dar origen al desahucio de una población exenta de riesgo actual e inminente de sufrir las consecuencias de la guerra”. Al respecto agrega que el decreto no establece métodos para facilitar el retorno de las personas evacuadas, ni para proteger, en caso de desplazamiento, los bienes respectivos. En suma, considera que en la práctica, lo que puede generar la aplicación de las medidas bajo estudio, es simplemente “el desalojo masivo de la población campesina.... con las consecuencias propias del desplazamiento y del despojo de la tierra...”.

### III. FUNDAMENTOS

## 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer del proceso de la referencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-7 de la Constitución.

## 2. Examen de los requisitos de forma

La Corte encuentra que el Decreto 2027 de 1995 cumple con todas las exigencias formales señaladas en el artículo 213 de la Constitución.

En efecto:

1. El decreto fue expedido en ejercicio de las facultades derivadas de la expedición del Decreto 1900 de 1995, y dentro del término de su vigencia.

2. Ha sido motivado en los considerandos del Decreto, lo cual es suficiente para que se tenga por debidamente satisfecho este requisito, en el aspecto que ahora ocupa la atención de la Corte. El aspecto material amerita un análisis que se hará posteriormente en acápite separado.

3. El decreto que se revisa fue firmado por el Presidente y todos sus ministros (catorce (14) ministros y dos (2) viceministros encargados de las funciones del despacho del ministro respectivo).

## 3. Examen de los aspectos de fondo

### 3.1 Contenido

El decreto faculta a los gobernadores y alcaldes, bajo la previa coordinación del Ministerio de Defensa Nacional, para restringir la circulación de personas y vehículos en los lugares donde la fuerza pública adelante operaciones militares con miras al restablecimiento del orden público (art. 1º). La autorización se extiende a la disposición de operaciones de evacuación de personas o familias, lo mismo que a la adopción de medidas provisionales relativas a su ubicación (art. 2º). La Red de Solidaridad, se señala en el artículo 3º, suministrará los recursos necesarios para atender las operaciones de ubicación que se realicen. Finalmente, en desarrollo de lo establecido en el literal b del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, se

autoriza al Gobierno para utilizar temporalmente bienes e imponer la prestación de servicios técnicos y profesionales con el fin de garantizar la ubicación de las poblaciones que sean objeto de esta medida.

De conformidad con el artículo 241-1 de la C.P., los decretos legislativos dictados al amparo de los estados de excepción solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaración del Estado de Excepción. En este caso, el decreto sujeto a revisión, sólo guarda relación con uno de los motivos expresados en el Decreto No 1990 de 1995, por medio del cual se declaró el estado de commoción interior, y que aparece formulado en los siguientes términos: “Que, con posterioridad al 16 de agosto de 1995, se han producido hechos de violencia en diferentes regiones del país atribuidos a organizaciones criminales y terroristas, que perturban en forma grave y ostensible el orden público”.

### 3.3 Ausencia de conexidad

La Corte Constitucional, en sentencia C- 027 de 1996, declaró la exequibilidad parcial del Decreto 1900 de 1995, pero no en relación con el motivo expresado en su segundo inciso, que es en el que se apoya la norma objeto del presente examen.

Habiendo descartado la Corte que la declaratoria del estado de excepción, pudiera sustentarse en la manifestación genérica de “hechos de violencia”, la materia del decreto examinado pierde el vínculo de conexidad directa y específica que mantenía con el indicado motivo alegado por el Gobierno para apelar al estado de commoción interior. La estabilidad institucional y la seguridad del Estado, se ven en este caso concreto afectadas por hechos independientes de la confrontación armada que desde hace varios decenios se presenta en varios lugares del país, para lo cual el Gobierno dispone de recursos materiales y de suficientes facultades jurídicas para repeler las agresiones y ataques. En este orden de ideas, el defecto de conexidad observado indefectiblemente conduce a la declaratoria de inexequibilidad del decreto materia de análisis.

No significa este pronunciamiento que el Estado no deba en todo momento proteger a la población civil indefensa, particularmente contra los hechos calamitosos y las situaciones que se derivan de los conflictos armados. Este deber irrenunciable y permanente lo imponen la Constitución y las leyes (C.P. art. 2), como quiera que “las autoridades de la República están

instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". La vigencia del derecho internacional humanitario, la cual se extiende por igual a la normalidad como a la anormalidad, entre sus reglas obligatorias contiene la siguiente: "No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto. (Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional", aprobado por la Ley 171 del 16 de diciembre de 1994, art. 17).

#### IV. D E C I S I O N

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

#### R E S U E L V E :

PRIMERO .- Declarar INEXEQUIBLE en su integridad el Decreto Legislativo 2027 de 1995 "por el cual se dictan medidas destinadas a proteger la población civil en los operativos militares".

Notifíquese, Cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-092/96

DECRETO LEGISLATIVO-Innecesario (Aclaración de voto)

Consideraba, y sigo pensando, que el decreto 2027 de noviembre 21 de 1995 era exequible. Sin embargo, la referencia al Protocolo II, adicional a los convenios de Ginebra de agosto 12 de 1949, y la opinión de la mayoría en el sentido de que las medidas para proteger la población civil podían adoptarse en uso de las facultades ordinarias del Gobierno, me llevaron a votar la inexequibilidad. Tuve en cuenta, en síntesis, que el decreto era innecesario.

## DECRETO LEGISLATIVO-Conexidad (Aclaración de voto)

Estimo que sí existía conexidad entre los hechos que originaron la declaración de conmoción interior y las medidas adoptadas por medio del decreto 2027 de noviembre 21 de 1995.

Con el debido respeto, aclaro mi voto en la sentencia de la referencia, en los siguientes términos:

Primero.- Consideraba, y sigo pensando, que el decreto 2027 de noviembre 21 de 1995 era exequible. Sin embargo, la referencia al Protocolo II, adicional a los convenios de Ginebra de agosto 12 de 1949, y la opinión de la mayoría en el sentido de que las medidas para proteger la población civil podían adoptarse en uso de las facultades ordinarias del Gobierno, me llevaron a votar la inexequibilidad. Tuve en cuenta, en síntesis, que el decreto era innecesario.

Segundo.- Sostengo que sí existía la conexidad entre este decreto y aquél por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior, por lo siguiente:

En el decreto 1900 de 1995 se señala como una de las causas de la declaración de la conmoción interior, la existencia de formidables aparatos de fuerza, y su capacidad desestabilizadora del orden jurídico y de la convivencia ciudadana. ¿Cómo sostener, en consecuencia, que en los combates entre las Fuerzas Armadas de la República y los grupos de bandoleros, no haya que adoptar medidas para proteger la población civil? La creciente magnitud del bandolerismo obligará a la Corte Constitucional a situarse en el plano de la realidad, y a reconocer que la acción de estos criminales, al igual que la de los narcotraficantes, no son hechos normales que no dan lugar a la declaración del estado de conmoción interior.

En síntesis: estimo que sí existía conexidad entre los hechos que originaron la declaración de conmoción interior y las medidas adoptadas por medio del decreto 2027 de noviembre 21 de 1995.

Bogotá, marzo 7 de 1996

JORGE ARANGO MEJÍA

## Aclaración de voto a la Sentencia No. C-092/96

### ESTADOS DE EXCEPCION-Utilización excepcional (Aclaración de voto)

El Gobierno y la sociedad colombiana tienen que convencerse de que las figuras excepcionales consagradas en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política son de carácter extraordinario, únicamente aplicables cuando los procedimientos ordinarios y las facultades ordinarias de las autoridades resultan insuficientes para contrarrestar las causas de la crisis y de que se abusa de tales mecanismos cuando se los utiliza para hacer lo que de todas maneras puede hacerse con base en las instituciones de normalidad, la cual, entonces, no debe romperse por toda situación que afecte el orden público.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente R.E.-077

Santa Fe de Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996).

Me complace registrar que la Sala Plena de la Corte, no obstante haber retrocedido en su jurisprudencia sobre estados de excepción al declarar exequible el Decreto 1900 del 2 de noviembre de 1995 (Sentencia C-027 del 29 de enero de 1996. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara), haya recuperado ahora algo del sentido constitucional de las proporciones al declarar contrario a la Carta Política el Decreto Legislativo 2027 de 1995, por absoluta falta de conexidad con las causas de la perturbación.

Me siento todavía más identificado con el fallo en lo que concierne a la advertencia perentoria que en él se hace acerca de que, para proteger a la población amenazada por hechos de violencia -como también podría ocurrir por fenómenos de la naturaleza, como el que infortunadamente se presentó en el municipio de Armero en 1985-, no requiere el Gobierno estar revestido de poderes excepcionales como los consagrados en el artículo 213 de la Constitución. Las facultades inherentes a la función genérica de las autoridades - artículo 2º C.P.- y muy particularmente las del Presidente de la República en lo relativo a la preservación del orden público -la cual no se identifica, como muchos creen, con el Estado de Conmoción Interior, medida extrema y última- son suficientes para adoptar las providencias y para llevar a cabo los actos ordinarios que mejor convengan a la defensa de la integridad, la

vida y la salud de la población civil. Más todavía, como lo dice la Sentencia, así surge del Derecho Internacional Humanitario, sin que se pueda forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.

El Gobierno y la sociedad colombiana tienen que convencerse de que las figuras excepcionales consagradas en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política son de carácter extraordinario, únicamente aplicables cuando los procedimientos ordinarios y las facultades ordinarias de las autoridades resultan insuficientes para contrarrestar las causas de la crisis y de que se abusa de tales mecanismos cuando se los utiliza para hacer lo que de todas maneras puede hacerse con base en las instituciones de normalidad, la cual, entonces, no debe romperse por toda situación que afecte el orden público.

Quiera Dios que esta idea permanezca en la jurisprudencia constitucional de la Corte.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-092/96

Ref.: Expediente R.E. 077

Revisión de constitucionalidad del Decreto 2027 de noviembre veintiuno (21) de mil novecientos noventa y cinco (1995) “por el cual se dictan medidas destinadas a proteger la población civil en los operativos militares”.

Al disentir, en el presente caso, de la decisión mayoritaria, me remito, íntegramente, a los argumentos expuestos a propósito de la sentencia C-045 de febrero ocho (8) de mil novecientos sesenta y seis (1996).

Fecha ut supra.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-092/96

Ref. R.E. 077

Con el respeto acostumbrado, por las decisiones de la Corte quiero dejar constancia de que no obstante compartir la decisión adoptada en el presente negocio, y coincidir con casi todas sus consideraciones, insisto en estimar que la Corte carece de competencia para juzgar por el fondo la constitucionalidad de los decretos que declaran la commoción interior o que ordenan su prórroga.

En este sentido reitero las consideraciones que aparecen en el salvamento de voto que elaboré ante la sentencia C-466/95.

Fecha Ut Supra,

FABIO MORON DIAZ

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-092/96

Ref.: R.E. 077

Revisión de constitucionalidad del Decreto 2027 de noviembre veintiuno (21) de mil novecientos noventa y cinco (1995) “por el cual se dictan medidas destinadas a proteger la población civil en los operativos militares”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., marzo veintisiete (27) de mil novecientos noventa y seis (1996).

El suscrito Magistrado se permite manifetar que aunque comparte la decisión de declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 2027 de 1995, formula la correspondiente aclaración de voto, con base en las siguientes precisiones:

Debo señalar que aunque estuve de acuerdo con la exequibilidad parcial del Decreto 1900 de

1995, “por medio del cual se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional” por las razones expuestas en la providencia No. C-027 de 1996, que reitero nuevamente, considero que en el presente asunto, ante la falta de conexidad entre la declaratoria del estado de excepción y los motivos aducidos por el Gobierno Nacional en el Decreto 2027 de 1995 (la manifestación genérica de hechos de violencia), la decisión no podía ser otra que la declaratoria de inexequibilidad de éste.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado