

Sentencia C-122/03

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Requisito formal

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Delimitación

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Concepto

Las zonas de rehabilitación y consolidación son áreas geográficas afectadas por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulta necesaria la aplicación de una o más medidas excepcionales.

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Delimitación mediante decreto legislativo para someter a control constitucional

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Facultades del Presidente

GOBIERNO-Autorización para establecer limitaciones de derechos

CONMOCION INTERIOR-Declaración supone verdadera ocurrencia de un supuesto de hecho

CORTE CONSTITUCIONAL-Examen parte normativa del decreto

FACULTADES EXCEPCIONALES-Requisitos para su uso

Durante la conmoción interior, las facultades excepcionales no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción, sino únicamente cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación y motivación de incompatibilidad. Estos principios, definidos por el mismo legislador estatutario, señalan que: i) cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos (principio de finalidad); ii) deben ser expresas y claras las razones por las cuales las medidas adoptadas son necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente (principio de necesidad); iii) que los decretos legislativos que suspendan leyes deben expresar las razones por las cuales son incompatibles con el estado de conmoción interior (principio de motivación de incompatibilidad); iv) que las medidas expedidas durante los estados de conmoción interior deben guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar (principio de proporcionalidad); y, v) que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (principio de no discriminación). A estos principios legales deben añadirse los de subsidiariedad y el conexas, que emanan directamente de la Carta y han sido acogidos por la jurisprudencia.

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Justificación del Gobierno para su delimitación

ZONAS ESPECIALES DE REHABILITACION-Definición

Las Zonas especiales de rehabilitación son “áreas geográficas afectadas por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulta necesaria la aplicación de una o más medidas excepcionales”.

#### ZONAS DE REHABILITACION-Medidas excepcionales

Pueden consistir en: 1) Designar un comandante militar bajo cuyo control quedan todos los efectivos de la Fuerza Pública. 2) La restricción de la libertad de circulación y residencia mediante la adopción de medidas como el toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito, circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados, informaciones sobre desplazamientos en la zona, revisión de cargas transportadas y restricción al tránsito y permanencia de extranjeros. 3) Restricción al derecho de propiedad mediante la autorización para la utilización de bienes o servicios particulares. Este es el contenido de las medidas excepcionales y adicionales que se pueden adoptar dentro de las zonas de rehabilitación que, como puede verse, sólo afectan las libertades de circulación y residencia y el derecho a la propiedad.

GOBIERNO-Circunstancias especiales de alteración del orden público no se detallan en el Decreto de delimitación de zonas

#### ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Supuesto fáctico

#### ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Justificación de la medida

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-No determinación expresa de medidas excepcionales no es inconstitucional

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Condicionamiento de las medidas excepcionales en aras de protección de derechos fundamentales

#### PRINCIPIO DE CONEXIDAD-Requisitos

#### PRINCIPIO DE FINALIDAD-Alcance

#### PRINCIPIO DE FINALIDAD-Razón de ser de las medidas excepcionales

#### PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Concepto/PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Alcance

La proporcionalidad ha sido definida como “la justa medida que debe existir entre los distintos instrumentos que se dicten para contrarrestar el orden perturbado y las situaciones o circunstancias de crisis que se pretende conjurar. De donde puede deducirse que la proporcionalidad “es la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos”. El principio de proporcionalidad exige que que las medidas expedidas durante los estados de conmoción interior “guarden proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar” (Ley 137 de 1994, artículo 13) y constituye uno de los aspectos reglados del ejercicio de la atribuciones reconocidas al ejecutivo durante la conmoción interior.

## PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACION-Naturaleza

Exige el principio de no discriminación que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no entrañen diferencia de trato alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

## PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD-Alcance

La utilización de las facultades excepcionales se supedita a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para resolver la situación de grave alteración del orden público.

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Medidas excepcionales no transgreden Convención Americana de Derechos humanos

ESTADOS DE EXCEPCION-Medidas excepcionales no pueden ser utilizadas siempre que se declare el Estado, sino únicamente cuando se cumplan los principios

Referencia: expediente RE-129

Revisión oficiosa del Decreto 2929 de 2002 "Por el cual se delimitan unas zonas definidas en el Decreto 2002 de 2002"

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

### I. ANTECEDENTES.

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 214 numeral 6o. de la Constitución Política de Colombia, el Gobierno Nacional, por conducto del Secretario General de la Presidencia de la República, remitió a esta Corporación el mismo día de su expedición, copia del Decreto Legislativo N° 2929 de 2002 para efectos de su revisión constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 7° de la Carta Fundamental.

Avocado el conocimiento por el Magistrado Sustanciador, éste ordenó mediante providencia de diez (10) de diciembre de dos mil dos (2002) oficiar al Secretario General de la Presidencia de la República, a fin de que, en trámite con las dependencias gubernamentales pertinentes y dentro de los tres (3) días siguientes a la comunicación de esa providencia, remitiera a esta Corporación los sustentos probatorios y demás elementos que justificaron las motivaciones y la expedición del Decreto 2929 de 2002 "Por el cual se delimitan unas zonas definidas en el Decreto 2002 de 2002". Posteriormente, mediante auto del doce (12) de diciembre de 2002, el magistrado sustanciador solicitó al secretario General de la Presidencia

de la República que, en trámite con las dependencias gubernamentales pertinentes, remitiera a esta Corporación los sustentos probatorios que demostraran cuál ha sido el accionar de los grupos u organizaciones criminales en los territorios comprendidos dentro de las zonas de rehabilitación y consolidación que por el Decreto 2929 de 2002 se delimitaron.

Así mismo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56 del Acuerdo 05 de 1992, en el mismo auto se ordenó que una vez vencido el término anterior el proceso fuese fijado en lista de la Secretaría General por el término de cinco (5) días, con el fin de permitir a los ciudadanos defender o impugnar el Decreto 2929 de 2002 en los términos del artículo 37 del Decreto 2067 de 1991. De igual manera, en dicho auto se ordenó simultáneamente comunicar la iniciación del proceso a la Fiscalía General de la Nación, y a las gobernaciones de los departamentos de Bolívar, Sucre y Arauca, para que, si lo estimaran conveniente, participaran en el debate jurídico que por este juicio se propicia.

Vencido el período probatorio respectivo, se ordenó dar traslado del expediente al Procurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor dentro del término legal correspondiente.

## II. TEXTO DEL DECRETO

El texto del Decreto 2929 de 3 de diciembre de 2002, tal como aparece en el Diario Oficial N° 45.020 es el siguiente:

“DECRETO 2929

“de 3 de diciembre de 2002

“por el cual se delimitan unas zonas definidas en el Decreto 2002 de 2002.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en los Decretos 1837 y 2555 de 2002, y

“CONSIDERANDO:

“Que el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, el cual fue prorrogado por 90 días más por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2555 de 2002;

“Que el Gobierno Nacional por medio del Decreto 2002 de 2002 adoptó una serie de medidas para el control del orden público y definió las Zonas de Rehabilitación y Consolidación;

“Que el artículo 11 del Decreto 2002 de 2002, declarado exequible por la Corte Constitucional, definió como Zona de Rehabilitación y Consolidación aquella área geográfica afectada por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulte necesaria la aplicación de una o más medidas excepcionales, sin perjuicio de la aplicación de las demás dictadas en conmoción interior;

“Que existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales, de manera que se hace necesario delimitarlas en Zonas de Rehabilitación y Consolidación, con el fin de aplicarles medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos,

“DECRETA:

“Artículo 1º. Delimítase como Zona de Rehabilitación y Consolidación el área geográfica que incorpora los municipios de: Mahates, María La Baja, Calamar, El Guamo, San Juan de Nepomuceno, San Jacinto, Carmen de Bolívar, Córdoba, Zambrano y Arroyohondo, en el departamento de Bolívar y los municipios de San Onofre, Colosó, Chalán, Ovejas, Tolú Viejo, Sincé, Galeras, El Roble, San Pedro, Corozal, Sincelejo, San Juan de Betulia, Los Palmitos, Morroa, Buenavista y San Benito Abad, en el departamento de Sucre.

“Artículo 2º. Delimítase como Zona de Rehabilitación y Consolidación el área geográfica que incorpora los municipios de Arauca, Arauquita y Saravena, ubicados en el departamento de Arauca.

“Artículo 3º. El Presidente de la República designará un Comandante Militar para las Zonas aquí delimitadas, quienes asumirán el control operacional, conforme lo dispone el artículo 13 del Decreto 2002 de 2002.

“Artículo 4º. Cuando en una Zona de Rehabilitación y Consolidación concurren dos o más municipios ubicados en diferentes departamentos, la adopción de las medidas adoptadas en este decreto y en el Decreto 2002 de 2002, será de competencia de los Gobernadores de estas Entidades territoriales de consuno.

“Artículo 5º. La Policía Nacional hará presencia permanente en los municipios integrantes de las Zonas delimitadas por el presente decreto.

“Artículo 6º. Los Ministerios de Educación Nacional, Salud y de Trabajo y Seguridad Social, presentarán planes y proyectos que conlleven a la rehabilitación de las Zonas en sus respectivas áreas.

“Artículo 7º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

“Publíquese, comuníquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. C., a 3 de diciembre de 2002.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ”

(Sigue la firma de todos los ministros)

### III. PRUEBAS RECIBIDAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Mediante Oficio de 16 de diciembre de 2002, el Secretario General de la Presidencia de la República, Alberto Velásquez Echeverri, hizo llegar a la Corte Constitucional el siguiente material probatorio:

1. Oficio N° 11414 MDDHH del 13 de diciembre de 2002, suscrito por el viceministro de Defensa Nacional, mediante el cual remite fotocopia del Oficio N° 25040 CGFM-EMC 375 del mismo mes y año y sus anexos, suscrito por el Comandante General de las Fuerzas Militares, en el que se informan las cifras sobre las acciones criminales y terroristas ocurridas en las zonas de rehabilitación y consolidación.

2. Oficio N° 0-54442 del 13 de diciembre de 2002, suscrito por el Director General Jurídico del Ministerio del Interior, por medio del cual adjunta la información enviada por el Director General de Orden Público y Convivencia Ciudadana, e Coordinador del Grupo de Políticas y Prevención (e) de la Dirección General para los Derechos Humanos.

3. Oficio N° 09685 del 13 de diciembre de 2002, suscrito por el Director Nacional de Fiscalías de la Fiscalía General de la Nación, mediante el cual remite cuadro estadístico que refleja el número de investigaciones iniciadas por ese ente a través de sus delegados, en las Direcciones Seccionales de Fiscalía de Cartagena, Cúcuta y Sincelejo, correspondientes a territorios comprendidos por las zonas de consolidación y rehabilitación.

4. Copia del Oficio N° CGFM-CDO-375 del 9 de octubre de 2002, suscrito por el Comandante General de las Fuerzas Militares sobre la justificación de las zonas de consolidación y rehabilitación.

Posteriormente, mediante oficio del 16 de enero de 2003, el Secretario General de la Presidencia de la República remitió los oficios CGFM-EMC-D2-CIC-252 del 16 de diciembre de 2002, suscrito también por el Comandante General de las Fuerzas Militares, que contiene cuadros estadísticos sobre actividades delictivas llevadas a cabo durante 2002 por diferentes grupos delictivos en jurisdicción de las zonas de rehabilitación y consolidación y el oficio DNF 09782 de 19 de diciembre de 2002, suscrito por el director Nacional de Fiscalías que complementa el anterior del mismo funcionario, a que arriba se hizo referencia.

#### IV. INTERVENCIONES.

##### 1. Intervención de la Fiscalía General de la Nación.

Intervino dentro del proceso el señor Fiscal General de la Nación, Luis Camilo Osorio Isaza, quien defendió la exequibilidad del Decreto 2929 de 2002.

La Fiscalía pone de presente que las zonas de rehabilitación ya fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-1024 de 2002. Agrega que el contenido normativo de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto 2929 de 2002 en nada contradice la Constitución Política, “pues en ellos se desarrollan los mandatos establecidos por el constituyente para la preservación del orden público en cabeza del ejecutivo”.

Por último el señor Fiscal manifiesta su complacencia por la finalidad perseguida por el artículo 6° del Decreto 2929 de 2002, “pues en ella se plasman con gran acierto políticas de rehabilitación social para las zonas especiales de orden público, lo cual es acorde con los fines esenciales del estado social de derecho”.

##### 2. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

Actuando como director de la Comisión Colombiana de Juristas, intervino dentro del proceso el ciudadano Gustavo Gallón Giraldo, para quien el Decreto 2929 de 2002 no se ajusta a la Constitución Política. En sustento de su posición afirma que, como lo expuso en intervenciones anteriores ante esta Corporación, llevadas a cabo dentro del proceso seguido para examinar la constitucionalidad de los Decretos 1837 de 2002 y 2555 del mismo año, la opinión de la organización que representa es que el estado de conmoción interior es inconstitucional.

En relación concreta con la zonas de rehabilitación y consolidación, el interviniente manifiesta que en su opinión “en vez de ayudar a superar la innegable crisis de orden público y de derechos humanos que existe en el país, lo que hacen es contribuir a su agravamiento”. A su manera de ver, “lo que se requiere para superar la crisis es una política integral de derechos humanos, que es todo lo contrario de la militarización impuesta a través de la creación de las “zonas de rehabilitación y consolidación”.

Afirma que la información de que dispone la Comisión Colombiana de Juristas<sup>1</sup> muestra que si bien la situación en las áreas geográficas cobijadas por el Decreto 2929 de 2002 es muy grave, existen otras zonas del país en donde la alteración del orden público es de mayor gravedad, como el Departamento del Chocó, el de Antioquia o el de Casanare. De esta manera, dice la intervención, no existe claridad en las razones que llevaron al Gobierno a delimitar esas zonas como de rehabilitación y consolidación. Tales razones, continua, quizá sean las expuestas por algunos medios de comunicación, y consistan en proteger el Oleoducto Caño-Limón-Coveñas.

A juicio del director de la Comisión Colombiana de Juristas, de lo anterior se desprende el incumplimiento del principio de proporcionalidad, porque no resulta razonable que se adopten medidas más restrictivas en lugares donde la situación no es la más grave, o no es claro que lo sea.

Concluye la intervención solicitando que, en virtud de la inconstitucionalidad del Decreto, la Corte no sólo haga esta declaración sino que, adicionalmente, ordene la suspensión de todos los efectos de la declaratoria de las zonas de rehabilitación y consolidación, contemplados en los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Dentro de la oportunidad legal prevista, el señor Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 1° a 5° del Decreto Legislativo 2929 de 2002 y la exequibilidad condicionada del artículo 6° del mismo Decreto.

Para el Ministerio Público, el Decreto 2929 de 2002 cumple con todos los requisitos de forma exigidos para este tipo de decretos, en cuanto fue expedido dentro del término de vigencia de la prórroga del estado de conmoción interior declarada mediante el Decreto legislativo 2555 de 2002, contienen la firma de todos los ministros, el título y los considerados explican los motivos por los cuales se delimitan las zonas de rehabilitación y consolidación y temáticamente su contenido tiene relación directa y específica con la situación que motivó la declaración del estado de conmoción interior y su prórroga.

En cuanto a la constitucionalidad material del Decreto objeto de este proceso, primeramente el señor procurador indica que la decisión de la Corte en torno a su constitucionalidad debe ajustarse a lo que ella misma decida en torno de la exequibilidad del Decreto 2555 de 2002, pronunciamiento no emitido para la fecha del concepto fiscal.

Seguidamente el jefe del ministerio público indica que a su juicio “el gobierno Nacional procedió según el orden jurídico vigente, especialmente con lo señalado por la Corte Constitucional en relación con la definición y delimitación de zonas de rehabilitación y consolidación, al delimitar expresamente como tales, mediante los artículos 1° y 2° del Decreto Legislativo 2929 de 2002, las dos áreas geográficas, una conformada por diez municipios del departamento de Bolívar y diez y seis de Sucre, y tres del departamento de Arauca, respectivamente.”

En relación con la afirmación contenida en los considerandos del Decreto 2929 de 2002, según la cual las zonas que se delimitan están especialmente convulsionadas por el accionar de organizaciones criminales y, en tal virtud, requieren la aplicación inmediata de medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público, la vista fiscal manifiesta que “tanto en el extenso acervo probatorio allegado por el Gobierno Nacional al expediente como por los acontecimientos tan difíciles de orden público que soportan las zonas delimitadas, especialmente desde el mes de septiembre del año anterior hasta el momento de presentación del presente concepto fiscal, es un hecho notorio que las zonas definidas por el gobierno Nacional como de rehabilitación y consolidación se encuentran sumergidas en unas condiciones de grave perturbación del orden público que atentan contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado y la convivencia ciudadana, las que no han podido ser conjuradas mediante las atribuciones ordinarias policivas.”

Después de hacer un somero examen de las pruebas adosadas por el Gobierno al expediente, concluye que “las zonas delimitadas en los artículos 1° y 2° del Decreto 2929 de 2002 se ajustan al orden constitucional vigente”. Agrega que “su delimitación resulta razonable, en cuanto a su necesidad y proporción, ya que es precisamente de esta manera como claramente se pueden aplicar las medidas excepcionales de control del orden público que las regiones establecidas requieren...”

Prosigue entonces el concepto fiscal refiriéndose a los demás artículos del Decreto. En cuanto al 3°, que prescribe que el Presidente de la República designará un comandante militar para las zonas delimitadas en los artículos 1° y 2°, bajo cuyo control operacional quedarán todos los efectivos de la fuerza pública que se encuentren en el área respectiva, el señor procurador señala que el artículo 13 del Decreto 2002 de 2002 tenía idéntico alcance normativo y fue declarado exequible por esta Corporación mediante Sentencia C-1024 de 2002, por ceñirse a las funciones presidenciales de dirigir la fuerza pública como comandante supremo, según el tenor de los numerales 3° y 4° del artículo 189 de la Constitución. En tal virtud solicita a la Corte declarar la exequibilidad del referido artículo 3° del Decreto 2929 de 2002.

En relación con el artículo 4°, que establece el mecanismo general de adopción de medidas especiales en las zonas de rehabilitación y consolidación, indicando que habrá una competencia compartida o de consuno en cabeza de los gobernadores de los departamentos

involucrados, cuando se trate de adoptar tales medidas en zonas conformadas por municipios pertenecientes a más de un departamento, el concepto del Ministerio Público señala que dicha disposición se ajusta a la Carta, por cuanto “las gobernaciones, como entidades territoriales, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses ... lo cual se traduce en el derecho a gobernarse por autoridades propias.” Agrega que el artículo 4° permite “llenar el vacío dejado por el retiro del ordenamiento jurídico del artículo 24 del Decreto 2002 de 2002, mediante la sentencia C-1024 de 2002, que radicaba la adopción de las decisiones de competencia de los gobernadores asignadas en el referido decreto en cabeza del Ministro del Interior, cuando se presentara concurrencia de jurisdicción territorial de dos o más departamentos en la composición municipal de las zonas de rehabilitación o consolidación.”

En torno del artículo 5° del Decreto 2929 de 2002, referente a la presencia permanente de la Policía Nacional en las zonas de rehabilitación y consolidación, la vista fiscal estima que dicho artículo resulta ajustado a las normas superiores, dado que el fin primordial de la Policía Nacional es “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”, según el tenor del artículo 218 de la Constitución. En este punto, el señor Procurador pone de presente la importancia de la medida, si se tiene en cuenta que actualmente “en 157 municipios del país no hay presencia de la Policía Nacional por las dificultades de orden público a que se han visto sometidos” y que algunos de los municipios de las zonas delimitadas en el Decreto sufrieron de esta carencia desde 1996.

Finalmente, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 6° del Decreto 2929 de 2002, que ordena a los Ministerios de Educación Nacional, Salud y de Trabajo y Seguridad Social, presentar planes y proyectos que conlleven a la rehabilitación de las zonas de rehabilitación y consolidación. Al juicio fiscal, “teniendo en cuenta que el decreto legislativo 2929 dejará de regir tan pronto se declare restablecido el orden público... y que la finalidad del artículo 6° está íntimamente ligada con la intención del estado de conmoción interior en cuanto al restablecimiento del orden público, en donde las acciones sociales son fundamentales para impedir la extensión de los efectos de su perturbación y de su perniciosa retroalimentación, debe darse cumplimiento efectivo a tal mandato de inversión social lo más pronto posible y dentro del término de vigencia del Decreto 2929 de 2002, presentando los Ministerios de Educación Nacional, Salud y de Trabajo y Seguridad social los planes y proyectos que en verdad conlleven a la rehabilitación y consolidación de las zonas delimitadas en los artículos 1° y 2°” . Bajo el respetivo condicionamiento, el Procurador entiende que la disposición se ajusta a la Constitución.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### A. Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 numeral 7o. de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 214 numeral 6o. del mismo Estatuto Superior, corresponde a la Corte Constitucional decidir sobre la constitucionalidad del Decreto N° 2929 de 3 de diciembre de 2002, “por el cual se delimitan unas zonas definidas e el Decreto 2002 de 2002”, por ser éste de carácter legislativo, expedido por el Presidente de la República en

ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1837 de 2002, por medio del cual se declaró el Estado de conmoción interior en todo el territorio nacional.

#### B. Examen de los requisitos formales.

2. El Decreto N° 2929 de 3 de diciembre de 2002 “por el cual se delimitan unas zonas definidas e el Decreto 2002 de 2002” cumple con los requisitos de forma previstos en los artículos 213 y 214 de la Carta Política, por las siguientes razones:

\* El Decreto legislativo materia de revisión constitucional lleva la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 214 numeral 1° de la Constitución Política.

\* El mencionado Decreto fue expedido con fundamento en el Decreto N°. 1837 del 11 de agosto de 2002, por el cual se declaró la conmoción interior en todo el territorio nacional, Decreto que fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-802 de 2002, y posteriormente prorrogado mediante Decreto 2555 de 2002, igualmente declarado exequible mediante Sentencia C- 063 de 2003.

\* El Decreto que se revisa fue remitido a la Corte Constitucional el mismo día de su expedición por el Secretario General de la Presidencia de la República, y recibido también el mismo día en la Secretaría de la Corte Constitucional, según lo dispuesto por el numeral 6° del artículo 214 de la Constitución Política.

\* El Decreto N° 2929 de 2002 se encuentra motivado y fundamentado, en los términos del artículo 214 de la Constitución Política.

\* El Decreto bajo examen se expidió durante el término de conmoción interior decretada mediante el Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002.

En virtud de lo anterior, encuentra esta Corporación que el Decreto 2929 de 2002 cumple con los requisitos y presupuestos constitucionales de orden formal exigidos para este tipo de decretos legislativos, es decir, no adolece de vicios de procedimiento en su expedición que afecten su validez.

#### C. Examen material del Decreto 2929 de 2002

C.1 Facultades del Ejecutivo para crear zonas de consolidación y rehabilitación durante el Estado de conmoción interior. Alcance del control de constitucionalidad en el presente caso.

3. Previamente al examen material del Decreto 2929 de 2002 debe la Corte indicar que en la presente ocasión el examen de constitucionalidad que debe llevar acabo se hará dentro del contexto normativo al cual pertenece el Decreto bajo examen, es decir, teniendo en cuenta que fue expedido en desarrollo concreto del Decreto 2002 de 2002, cuyos artículos 11 y siguientes definen el concepto de zonas de rehabilitación y consolidación y las medidas que pueden adoptarse dentro de ellas para lograr el restablecimiento del orden público o impedir la extensión de los efectos de la conmoción, y también en desarrollo del Decreto 1837 del

mismo año, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró la conmoción interior en todo el territorio de la República. No será entonces un examen aislado de sus normas, sino contextualizado en este conjunto normativo, para verificar su conformidad con la Carta y con la Ley 137 de 1994, estatutaria sobre estados de excepción.

El artículo 12 del Decreto legislativo 2002 de 2002 disponía que, durante el estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 1837 de 2002, existirían unas zonas de rehabilitación y consolidación que serían delimitadas por el Presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones para la conservación y restablecimiento del orden público en todo el territorio nacional. Según lo dispone el artículo 11 del mismo Decreto 2002 de 2002 declarado exequible por esta Corporación, las zonas de rehabilitación y consolidación son áreas geográficas afectadas por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulta necesaria la aplicación de una o más medidas excepcionales.

En la Sentencia C-1024 de 20023 la Corte consideró que el artículo 12 era inconstitucional, pues en él se definía la existencia de las zonas de rehabilitación y consolidación pero las mismas no se determinaban geográficamente.<sup>4</sup> Siendo que en ellas operarían restricciones de los derechos fundamentales adicionales a que rigen para la generalidad del territorio nacional durante la conmoción interior, la Corporación estimó que era necesario que tal delimitación fuera hecha en cada caso mediante decreto legislativo, proferido por el presidente de la República con la firma de todos sus ministros, pues de otra forma el establecimiento de dichas zonas quedaría ajeno al control constitucional.

Es decir, la Corte no consideró que la creación de zonas de rehabilitación y consolidación fuera inconstitucional. Lo que estimó inexecutable fue la posibilidad de que el Presidente las delimitara en ejercicio de sus atribuciones de mantener el orden público, mediante la expedición de decretos que no fueran de rango legislativo y, en cuanto tales, sujetos al control de constitucionalidad por parte de esta Corporación. En este sentido, en la mencionada Sentencia C-1024 de 2002, al estudiar la constitucionalidad de los artículos 11 y 12 del Decreto 2002 de 2002 se dijo lo siguiente:

“...las zonas de rehabilitación y consolidación en cuanto fijan el ámbito espacial de aplicación de normas de excepción para la limitación adicional de derechos fundamentales, necesariamente deben ser objeto de delimitación en un decreto legislativo, dictado por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros. Es claro que ello ha de ser así, pues la definición sobre en cuáles municipios del territorio nacional que formarían una zona de rehabilitación y consolidación entrarían a operar restricciones adicionales a los derechos fundamentales, no puede adoptarse por un decreto ejecutivo o por otro acto administrativo, sino por una norma que tenga la categoría de ley material, es decir, por un decreto legislativo.

“En caso contrario, el establecimiento de zonas especiales para limitar adicionalmente los derechos fundamentales quedaría fuera del control constitucional con violación manifiesta de lo dispuesto en los artículos 213 y 214 de la Carta Política. Además, se dificultaría en alto grado el seguimiento que la comunidad internacional ha de realizar sobre las medidas

excepcionales restrictivas de las libertades públicas, conforme a lo dispuesto por el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

“La Corte encuentra constitucional la posibilidad de restringir en las zonas de rehabilitación los derechos fundamentales señalados. En consecuencia, en principio los decretos legislativos que se dicten para delimitar su área geográfica pueden hacer tales restricciones. Sin embargo, en cada caso, el Gobierno Nacional deberá cumplir los requisitos señalados en la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, tanto formales como de fondo.

“Corolario obligado de lo anteriormente expuesto, es entonces que el artículo 12 del decreto objeto de revisión, en cuanto atribuye al Presidente de la República la facultad de delimitar las zonas de rehabilitación y consolidación a que se ha hecho mención, es contrario a la Carta Política y así se declarará por la Corte.

“ ...

Como puede observarse el artículo 11 del decreto objeto de control constitucional define las zonas de rehabilitación y consolidación como áreas geográficas afectadas por acciones de grupos criminales en donde para garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, sea necesaria la aplicación de medidas excepcionales, “sin perjuicio de la aplicación de las demás medidas dictadas con base en la conmoción interior”.

La finalidad señalada en esa norma no se opone a la Constitución. En efecto, el Presidente de la República, en ejercicio de sus funciones tiene la alta misión constitucional de conservar y restablecer el orden público en todo el territorio nacional, así como garantizar a los habitantes del mismo la estabilidad de las instituciones y la protección debida por las autoridades, para que sean realidad los fines esenciales del Estado señalados en la Carta Política, razón esta por la cual el artículo 11 del decreto referido resulta ajustado a la Constitución.

Ahora bien, toda vez que, como se dijo, la creación de las referidas zonas llevada a cabo en desarrollo específico del Decreto 2002 de 2002 autoriza al Gobierno para establecer en ellas las limitaciones especiales de derechos que en tal Decreto se señalan, resulta necesario que esta Corporación examine si en la parte de consideraciones del Decreto 2929 está debidamente motivada la necesidad de delimitar tales zonas y, adicionalmente, si esta motivación es real, es decir, si se sustenta en hechos efectivamente acaecidos y conexos con la situación que dio origen a la perturbación del orden público, es decir si el supuesto fáctico es verdadero, para lo cual debe hacer un ejercicio de apreciación probatoria. Debe además verificar la Corte que en la valoración de los hechos que dan lugar a la delimitación de zonas de rehabilitación, no se incurra en un error manifiesto.

Al estudiar la constitucionalidad del Decreto 1837 de 2002 dijo la Corte en la Sentencia C-802 de 2005, que la declaración de conmoción interior no sólo supone la verdadera ocurrencia de un supuesto de hecho que consiste en la alteración del orden, sino que dicha

alteración debe ser grave, de manera tal que implique un atentado inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. La apreciación de la gravedad de esta alteración supone un ejercicio valorativo que corresponde hacer al Presidente, que “Si bien se trata de un presupuesto valorativo, ello no impide que tal valoración sea objetivable, esto es, que ella sea susceptible de determinar como arbitraria o como fruto de un error manifiesto”.

De similar manera, la delimitación de zonas de rehabilitación implica no sólo un supuesto fáctico, sino la valoración de la gravedad del mismo. Tal gravedad debe ser tal que exija la utilización de una o más de las medidas previstas anticipadamente en el Decreto 2002 de 2002. Esa valoración, que incumbe al Presidente de la República, como en el caso anterior debe ser objetiva, es decir ajena a errores manifiestos o arbitraria.

Verificado lo anterior, la Corte debe también examinar el articulado de la parte normativa del Decreto, para establecer que cada una de las disposiciones resulte conforme con la Carta, con la ley estatutaria de estados de excepción y con los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional. Debe constatar especialmente que no se afecten los derechos intangibles mencionados por el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>6</sup>, ni se suspenda o afecte en su núcleo esencial ningún derecho fundamental<sup>7</sup>.

Además, de conformidad con lo indicado por el artículo 9° de la Ley 137 de 1994, el examen de constitucionalidad debe tener en cuenta que, durante la conmoción interior, las facultades excepcionales no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción, sino únicamente cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación y motivación de incompatibilidad. Estos principios, definidos por el mismo legislador estatutario, señalan que: i) cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos (principio de finalidad); ii) deben ser expresas y claras las razones por las cuales las medidas adoptadas son necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente (principio de necesidad); iii) que los decretos legislativos que suspendan leyes deben expresar las razones por las cuales son incompatibles con el estado de conmoción interior (principio de motivación de incompatibilidad); iv) que las medidas expedidas durante los estados de conmoción interior deben guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar (principio de proporcionalidad); y, v) que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (principio de no discriminación).

A estos principios legales deben añadirse los de subsidiariedad y el conexas, que emanan directamente de la Carta y han sido acogidos por la jurisprudencia<sup>8</sup>; según el primero, la utilización de las facultades excepcionales se supedita a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para resolver la situación de grave alteración del orden público. Según el segundo, debe existir una relación material entre las causas invocadas por el Gobierno al declarar la conmoción interior y los motivos esgrimidos por él posteriormente en los decretos legislativos subsiguientes.

Sin embargo, debe aclarar la Corte que las medidas que en virtud de la creación de las zonas de consolidación y rehabilitación puede adoptar el Gobierno Nacional, señaladas en los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002, en sí mismas no serán objeto de examen de constitucionalidad en la presente oportunidad, pues este estudio ya se hizo al momento de ejercer el control automático sobre este último Decreto. En tal virtud, si la Corte encontrare que la delimitación de las zonas de rehabilitación que mediante el Decreto 2929 de 2002 se llevó a cabo resulta conforme con la Constitución, la Ley 137 de 1994 estatutaria de estados de excepción, y las normas de Derecho internacional que rigen la materia, consecuentemente el Gobierno tendría en dichas áreas geográficas las atribuciones especiales descritas en el Decreto 2002 de 2002, sobre cuya constitucionalidad ya se pronunció esta Corporación.<sup>9</sup> En efecto, la Corte entiende que la delimitación de las zonas de rehabilitación y consolidación se lleva a cabo con el objetivo de adoptar allí las medidas especiales y adicionales señaladas en los artículos 11 y siguientes del Decreto 2002 de 2002, sin que sea necesario que al delimitarlas el Gobierno mencione expresamente que hará uso allí de una o varias de las referidas atribuciones.

Lo anterior en virtud de que la causa final subyacente en la delimitación de las zonas es el restablecimiento del orden, lo cual no se logra exclusivamente con la demarcación geográfica de la parte del territorio especialmente afectada por la acción de grupos delincuenciales, sino que exige la subsiguiente adopción de medidas especiales. Y también porque la naturaleza de estas medidas impositivas, restrictivas de ciertos derechos fundamentales, requiere la valoración circunstancial de su finalidad y proporcionalidad en determinado momento, que no puede predeterminarse anticipadamente en normas con rango legal. Adicionalmente, el Gobierno, en la parte de consideraciones del Decreto bajo examen, expresamente se refiere a que utilizará una o más de las medidas excepcionales cuya aplicación en dichas áreas está prevista por el aludido Decreto 2002 de 2002, lo cual resulta acorde con el espíritu del artículo 9° de la Ley 137 de 1994, según el cual las facultades de que dispone el Ejecutivo durante los estados de conmoción interior no se utilizan sino cuando, en las condiciones concretas de su ejercicio, median las circunstancias de que permiten el cumplimiento de los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y las demás condiciones y requisitos a que se refiere dicha Ley.

C.2 Justificación dada por el Gobierno Nacional para delimitar las zonas de consolidación y rehabilitación que en el Decreto 2929 de 2002 se señalan.

5. En la parte de consideraciones del Decreto 2929 de 2002 el Gobierno Nacional adujo lo siguiente: i) que mediante el Decreto 1837 de 2002 había sido declarado el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional, el cual había sido prorrogado mediante el Decreto 2555 de 2002. ii) Que mediante Decreto 2002 de 2002 el Gobierno Nacional había definido el concepto de zonas de consolidación y rehabilitación, definición contenida en el artículo 11 del referido Decreto, el cual había sido declarado exequible por la Corte Constitucional. iii) Que existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales, por lo cual era necesario delimitarlas como zonas de rehabilitación y consolidación, con el fin de aplicarles medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos.

Se pregunta la Corte si estas manifestaciones contenidas en la parte de consideraciones del

Decreto 2929 de 2002 son suficientes para justificar la delimitación de las zonas de rehabilitación y consolidación a que se refieren sus artículos 1° y 2°.

Las Zonas especiales de rehabilitación son “áreas geográficas afectadas por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulta necesaria la aplicación de una o más medidas excepcionales”<sup>10</sup>. Nótese que la definición legal no exige que tales zonas sean las más afectadas por la acción de tales grupos, dentro del contexto de todo el territorio nacional. Simplemente menciona que se trata de áreas “afectadas por acciones de grupos criminales” en donde para garantizar la estabilidad institucional restablecer el orden o proteger a la población es menester la aplicación de medidas excepcionales. Esas medidas están reguladas en los artículos 13 a 24 del Capítulo II del Decreto 2002 de 2002 y pueden consistir en: 1) Designar un comandante militar bajo cuyo control quedan todos los efectivos de la Fuerza Pública<sup>11</sup>. 2) La restricción de la libertad de circulación y residencia mediante la adopción de medidas como el toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito, circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados, informaciones sobre desplazamientos en la zona, revisión de cargas transportadas y restricción al tránsito y permanencia de extranjeros.<sup>12</sup> 3) Restricción al derecho de propiedad mediante la autorización para la utilización de bienes o servicios particulares<sup>13</sup>. Este es el contenido de las medidas excepcionales y adicionales que se pueden adoptar dentro de las zonas de rehabilitación que, como puede verse, sólo afectan las libertades de circulación y residencia y el derecho a la propiedad.

No estima la Corte que la descripción y comprobación detallada de estas circunstancias especiales de alteración del orden público que impone la adopción de las medidas suplementarias tenga que ser hecha dentro del mismo texto de la parte considerativa del decreto que delimita las zonas de rehabilitación y consolidación. Este deber no se impone al Gobierno en el presente caso, por dos razones que son las siguientes:

1) En primer lugar porque toda vez que el Decreto 2929 de 2002 se expide, como él mismo lo indica, en desarrollo de la declaración de conmoción interior efectuada mediante el Decreto 1837 del mismo año, y también en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 11 y 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002, la alusión a “zonas especialmente convulsionadas” remite lógicamente a los mismos motivos aducidos por el Gobierno Nacional al declarar el estado de conmoción interior mediante el referido Decreto 1837 de 2002. Es decir, las zonas “especialmente convulsionadas” deben entenderse como aquellas en que se presentan con mayor intensidad los supuestos fácticos que llevaron a declarar turbado el orden en todo el territorio nacional, sin que esos motivos deban ser nuevamente descritos y pormenorizados en el Decreto de delimitación. La Corte entiende que con la expresión “zonas especialmente convulsionadas” se hace alusión a que los mismos motivos o supuestos fácticos que estuvieron presentes para declarar la conmoción interior en todo el territorio nacional, se encuentran presentes en las zonas que ahora se delimitan como de rehabilitación o consolidación, con la peculiaridad de que en ellas estos hechos perturbadores del orden presentan una mayor intensidad y aptitud desestabilizadora.

2) Porque esa demostración detallada y exhaustiva, con mención de datos estadísticos y

descripción pormenorizada de los alcances de las acciones perturbadoras del orden, que exigen la adopción de medidas excepcionales, corresponde hacerla al Gobierno dentro del juicio de exequibilidad que, en virtud del control automático de constitucionalidad dispuesto por la Carta Política, esta Corporación lleva a cabo, como ahora lo hace.

Si bien una lectura aislada de la parte de consideraciones podría llevar a estimar que la motivación que adujo el Gobierno para expedir el Decreto 2929 de 2002 resulta insuficiente al punto de impedir el examen de constitucionalidad, a otra conclusión se arriba cuando se tienen en cuenta las características del Decreto, expedido en desarrollo concreto de los artículos 11 y siguientes del Decreto legislativo 2002 de 2002 y también dentro del contexto de la declaración de conmoción interior llevada a cabo mediante el Decreto 1837 de 2002 y de los supuestos de hecho que la justificaron. La Corte no puede perder de vista estos antecedentes normativos, pues esas normas previas y la motivación que condujo a adoptarlas, asuntos ya examinados por esta Corporación, contribuyen a interpretar el alcance de las manifestaciones del Gobierno consignadas en la parte de consideraciones del Decreto bajo examen y delimitan el efecto jurídico de las decisiones adoptadas por el Ejecutivo al demarcar las zonas de rehabilitación y consolidación a que hace referencia el Decreto 2929 de 2002.

Así pues, si bien el Gobierno fue breve al consignar la motivación que lo llevó a expedir el Decreto 2929 de 2002, habiendo sido preferible una relación más extensa y detallada de las razones que lo llevaron a adoptar esa regulación, que facilitara el control de constitucionalidad, lo cierto es que en las expresiones consignadas en la parte de consideraciones del Decreto que ocupa la atención de la Corte hay un mínimo de apreciación de la situación generadora de la decisión, de manera tal que sí es posible adelantar el examen de conformidad con las normas superiores. En efecto, se detecta que en dicha parte considerativa el Gobierno mencionó tres elementos susceptibles de análisis:

- a. Habló de la existencia de zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales.
- b. Se refirió expresamente a la finalidad perseguida al delimitar tales zonas, pues dijo que allí “con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil”, se hacía necesaria la adopción de medidas excepcionales.
- c. En cuanto a la utilización de tales medidas excepcionales, expresó que en dichas áreas podría resultar necesaria “la aplicación de una o más medidas excepcionales”

De esta manera, la afirmación de la existencia de zonas especialmente convulsionadas junto con la necesidad de adoptar una o más medidas especiales, siempre y cuando esta realidad sea probada dentro del juicio de constitucionalidad, resulta suficiente justificación expresa para la adopción de las medidas autorizadas por el Decreto 2002 de 2002. Ahora bien, la carga de la prueba de la existencia de estas “zonas especialmente convulsionadas” que constituyen “áreas geográficas afectadas por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulta necesaria la aplicación de una o más medidas excepcionales”<sup>14</sup>, corresponde al Ejecutivo. En ese sentido él debe

probar dentro de la presente causa, no sólo la existencia de una especial turbación del orden en las áreas delimitadas, sino la necesidad de aplicar medidas adicionales en ellas, a fin de restablecer el orden público.

Sin embargo, la Corte estima que no era necesario que el Gobierno señalara específicamente cada una de las medidas que podría llegar a utilizar. Y ello por cuanto, conociéndose cuáles pueden ser tales medidas por estar descritas en el Decreto 2002 de 2002, tal señalamiento no era requerido a fin de poder adelantar el control de constitucionalidad.

No puede pensarse que, en el presente caso, en virtud de lo dispuesto por el artículo 8° de la Ley 137 de 1994 dicha justificación tenga que ser exhaustiva dentro del texto del Decreto en lo relativo a por qué cada una de las medidas restrictivas que pueden adoptarse dentro de las zonas de rehabilitación es necesaria concretamente allí, no siendo suficiente la sola afirmación sobre la presencia de una especial alteración del orden por la acción de los grupos al margen de la ley. Tal interpretación, en el caso concreto de la justificación de las normas del Decreto 2929 de 2002 resulta exagerada, si se tiene en cuenta que el concepto de “zonas de rehabilitación y consolidación” fue encontrado ajustado a la Carta por esta Corporación y que las medidas que en virtud de su delimitación resultan imponibles en tales áreas, diseñadas especialmente para ellas y para la situación que allí se presenta, igualmente fueron consideradas como ajustadas a la Constitución. Tales medidas no se examinaron abstractamente, sino en relación concreta con su destinación a las zonas de rehabilitación y consolidación, es decir, en su vocación a ser aplicadas en ellas. Y en tal condición fueron halladas exequibles. Por ello, en el caso concreto del Decreto 2929 de 2002, al manifestar el Gobierno en su mismo texto que existen zonas especialmente convulsionadas, es decir afectadas de manera especial por la actividad de los grupos delincuenciales responsables de la alteración del orden público, cumple con las exigencias legales de señalar expresamente los motivos por los cuales se delimitan tales áreas e implícitamente se autoriza para imponer en ellas las medidas adicionales a que se refieren los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002.

C.3. Existencia del supuesto fáctico, es decir de los motivos que llevaron a delimitar las zonas de consolidación y rehabilitación en el presente caso. Examen del material probatorio allegado al expediente.

En este acápite la Corte relacionará cada una de las pruebas que han sido allegadas al expediente por el Gobierno Nacional y por la Fiscalía General de la Nación, las cuales serán apreciadas en su conjunto y dentro de la sana crítica tanto en sus aspectos cualitativos como cuantitativos y en su mérito para demostrar el supuesto fáctico que motivó la expedición del Decreto 2929 de 2002.

C.3.1 Oficio N° 11414 del 13 de diciembre de 2002.

6. Mediante el Oficio N° 11414 MDDHH del 13 de diciembre de 2002, el Viceministro de Defensa Nacional remitió a la Presidencia de la República, con destino a esta Corporación, fotocopia del Oficio N° 25040 CGFM-EMC 375 del mismo mes y año, suscrito por el Comandante General de las Fuerzas Militares, General Jorge Enrique Mora Rangel, en el que se informan las cifras sobre los grupos existentes y las acciones criminales y terroristas ocurridas en las zonas de rehabilitación y consolidación. De dicho oficio y sus anexos,

obrantes en el expediente, se extrae la siguiente información:

a. Zona del Departamento de Arauca.

7. En relación con la zona de distensión y rehabilitación delimitada en el artículo 2° del Decreto 2929 de 2002, que comprende los municipios de Arauca, Arauquita y Saravena, ubicados en el Departamento de Arauca, el informe del Comandante General de las Fuerzas Militares da cuenta de la existencia en dicha zona de los siguientes grupos criminales que operan en el área:

- Ejército de Liberación Nacional (ELN). De este grupo criminal opera en la zona la Cuadrilla Domingo Laín, con treinta y cinco hombres.

- Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Esta organización delincriminal tiene ubicado en la zona el llamado "Bloque llanero", con doscientos cincuenta hombres.

El reporte contenido en el mismo informe sobre las acciones criminales y terroristas registradas en la zona de rehabilitación y consolidación del Departamento de Arauca, es el siguiente:

-Hostigamientos antes y después de activar la zona<sup>16</sup>:

Del 1° de junio de 2002 al 20 de septiembre del mismo año: 48

Del 21 de septiembre de 2002 al 12 de diciembre del mismo año: 17

- Torres de energía derrumbadas:

Del 1° de junio de 2002 al 20 de septiembre del mismo año: 1

Del 21 de septiembre de 2002 al 12 de diciembre del mismo año: 1

Carros bomba:

Del 1° de junio de 2002 al 20 de septiembre del mismo año: 1

Del 21 de septiembre de 2002 al 12 de diciembre del mismo año: 2

Homicidios:

Del 1° de junio de 2002 al 20 de septiembre del mismo año: 57

Del 21 de septiembre de 2002 al 12 de diciembre del mismo año: 34

b. Zona de los Departamentos de Bolívar y Sucre:

8. En relación con la zona de rehabilitación y consolidación delimitada en el artículo 1° del Decreto 2929 de 2002, que incorpora los municipios de Mahates, María La Baja, Calamar, el Guamo, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, Carmen de Bolívar, Córdoba, Zambrano y Arroyohondo en el Departamento de Bolívar y los de San Onofre, Colosó, Chalán, Ovejas, Tolú Viejo, Sincé, Galeras, El Roble, San Pedro, Corozal, Sincelejo, San Juan de Betulia, Los

Palmitos, Morroa, Buenavista y San Benito Abad en el Departamento de Sucre, el informe presentado por el Comandante General de las Fuerzas Armadas indica lo siguiente:

Grupos delincuenciales y terroristas que operan en el área:

Cuadrilla 37 de las FARC con 320 hombres.

Cuadrilla 35 de las FARC con 220 hombres.

Cuadrilla del ELN con 40 hombres.

Cuadrilla del ERP con 100 hombres.

Milicias con 60 hombres.

AUC con 240 hombres.

Es decir, concluye el informe, “en la zona opera un total aproximado de 980 hombres de los grupos narcoterroristas”.

Acciones criminales y terroristas registradas entre enero y septiembre de 2002:

Secuestros:	51
Retenes ilegales:	19
Asesinatos:	41
Ataques a puestos de policía:	1
Hostigamientos:	21
Vehículos quemados	3
Actos terroristas	59
Quema de fincas	4
Cilindros robados	13
Extorsiones	39
Campos minados	22
Abigeato	817

Acciones criminales y terroristas registradas a partir del 21 de septiembre de 2002 hasta la fecha del informe (12 de diciembre de 2002):

Secuestros	3
Atentados	3

Acciones terroristas	3
Asesinatos	1
Retenes ilegales	2
Campos minados desactivados	7
Extorsiones	12
Abigeato	600

El informe señala que uno de los problemas más sentidos en esta zona es el desplazamiento de la población civil por la acción de los grupos armados, quienes se enfrentan para lograr el dominio total del área, quedando la población en medio de los combates entre estas organizaciones. Al respecto registra los siguientes datos:

-Desplazados del Departamento de Bolívar: 79.804 personas

-Desplazados del Departamento de Sucre: 51.613 personas.

c. Resultados operacionales en las dos zonas rehabilitación y consolidación.

8. Finalmente, el informe que se viene comentando incluye los datos relativos a los resultados de las operaciones llevadas a cabo en las zonas de rehabilitación y consolidación por las Fuerzas Militares. Al respecto se indica que en la zona correspondiente a los departamentos de Sucre y Bolívar tales resultados fueron los siguientes:

Operaciones	Antes de 09-21 02	Después de 09-21-02
Combates	32	16
Terroristas abatidos	32	07
Terroristas capturados	163	74
Armas largas decomisadas	44	13
Armas cortas decomisadas	43	16
Municiones	3900	700
Explosivos x toneladas	2	0,5
Equipos de com. dec	48	16
Campos minados desactivados	19	06
Minas antipersonales	14	05
Granadas dec.	30	11

En las zona de Arauca, dichos resultados operacionales fueron los siguientes:

- Operaciones significativas con resultados (llevadas a cabo entre el 21 de septiembre de 2002 y el 12 de diciembre del mismo año)

Operaciones rurales	27
Operaciones urbanas	39
Operaciones conjuntas	14

De todos los datos anteriores, el Comandante General de las Fuerzas Militares llega a estas conclusiones:

“a. Analizados los resultados de las acciones ejecutadas por los distintos grupos terroristas se observa una disminución a partir del establecimiento de las Zonas de Rehabilitación y consolidación.

b. En la población civil se han reflejado positivamente las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en apoco del empleo de las Fuerzas Militares para el desarrollo de las operaciones y neutralización de las acciones terroristas planeadas.

c. Las medidas restrictivas adoptadas para el control territorial y sus recursos han sido bien recibidas y apoyadas por la población, originando excelentes resultados.

d. Los efectos de todas las medidas jurídicas dadas a las Fuerzas Militares que permiten y legalizan sus actuaciones en las Zonas creadas han favorecido notablemente la acción de la autoridad legítimamente constituida.”

Como anexo al anterior documento se allegó al expediente el informe de la zona de rehabilitación correspondiente al Departamento de Arauca, dirigido al Jefe del Estado Mayor conjunto de las Fuerzas Militares y suscrito por el Brigadier General Carlos Lemus Pedraza, comandante de la Decimoctava Brigada. Dicho documento contiene información detallada, recogida en 21 folios y relativa a los siguientes aspectos:

1. Operaciones significativas de las fuerzas militares llevadas a cabo entre los meses de septiembre y diciembre de 2002 y resultados de las mismas, con indicación de la fecha en que se produjeron, el grupo contra el que se dirigió (FARC, ELN, AUI, Narcotráfico, Delincuencia organizada), el lugar en que se adelantó (aquí se mencionan la Vereda El Alcaraban y los municipios de Arauquita, Saravena, Arauca, Caño Negro, Isla del Choro y Tame, con mayor incidencia en los municipios correspondientes a la Zona de Rehabilitación), y los resultados operacionales en términos de capturas e incautación de bienes (vehículos automotores, hidrocarburos, armas, municiones). Tales resultados operacionales reportan un total de 181 capturas, nueve “bajas” y dos personas fugadas. Concretamente, en relación con el delito de Narcotráfico se indica que se destruyeron 4 laboratorios, 18 laboratorios rústicos, se decomisaron 45 kilos de coca base y 9 de coca pura, 3.025 kilos de hoja de coca, 17.550 galones de gasolina, 3365 galones de ACPM y 32.292 galones de otros insumos para procesamiento de drogas. El informe también indica pormenorizadamente el numero de armas y municiones incautadas, con indicación de su clase, y trae datos del numero de

vehículos y equipos decomisados al narcotráfico o a la delincuencia organizada. En documento anexo se indica la importancia del personal capturado en estas operaciones.

2. Jornadas y Actividades de Acción integral llevadas a cabo por las Fuerzas Militares en la zona de Arauca entre septiembre y diciembre de 2002. Aquí se da cuenta de distinto tipo de actividades comunitarias, tales como visitas a colegios, jornadas de embellecimiento de parques, actividad propagandística, reunión con gremios, consejos de seguridad, izadas del pabellón nacional, jornadas de “soldado por un día”, etc.

3. Jornada especial de la zona de reclutamiento y situación de libretas militares

4. Finalmente el informe que se viene comentando relaciona las actividades de otras instituciones, en especial del DAS en lo relativo al registro de extranjeros, el servicio de protección de personalidades, capturas con orden judicial y capturas en flagrancia, y de la Policía Nacional en actividades de captura, recuperación de vehículos, decomiso de armas y explosivos, censo local, etc. En general se enuncian actividades de la Fiscalía, la Procuraduría, el Gobierno Departamental y los gobiernos municipales en lo de sus competencias.

5. Como anexo al documento que se viene analizando, obra dentro del expediente a folios 22 a 27 la relación pormenorizada de los asesinatos perpetrados por los distintos grupos al margen de la ley en la zona de rehabilitación del Departamento de Arauca durante los meses de junio, julio, agosto, septiembre y los cinco primeros días del mes de octubre de 2002.

Esta información está contenida en cuadros que contienen el nombre y datos del occiso, el lugar de comisión del delito (siempre Arauca, Arauquita o Saravena), el grupo responsable, y las posibles causas del delito.

Al final de este informe, el brigadier General Carlos Lemus Pedraza, quien lo suscribe, concluye que “las medidas afortunadas adoptadas por el Gobierno Nacional creando la Zona de Rehabilitación con los Municipios de Arauca, Arauquita y Saravena del Departamento de Arauca y los decretos otorgando facultades especiales a la Fuerza Pública han sido fundamentales para neutralizar el accionar terrorista y delincencial de las O.A.M.L, preservando en todo momento el respeto por los DD.HH de la población y generando nuevamente progreso y seguridad en esta región.”

C.3.2 Oficio N° 0-5442 del 13 de diciembre de 2002

9. Mediante el Oficio 0-5442 del 13 de diciembre de 2002, el Director General Jurídico del Ministerio del Interior remitió a la Presidencia de la República, con destino a esta Corporación, los informes producidos por el Director General de Orden Público y Convivencia Ciudadana y por el Coordinador del Grupo de Políticas de Prevención de la Dirección General para los Derechos Humanos de ese Ministerio. El primero consiste en copia de múltiples comunicaciones suscritas por distintos funcionarios públicos y en ocasiones por particulares fechadas entre junio y noviembre de 2002, dirigidas a distintas instancias del Ministerio del Interior, a la Policía Nacional, a la Procuraduría General de la Nación o a las autoridades locales en la cuales se reportan casos aislados de secuestros, secuestros masivos, acciones terroristas, asesinatos individuales, asesinatos masivos, atentados en contra de los derechos humanos, ataques a instalaciones de la Policía Nacional, retenes ilegales, hostigamientos,

etc, atribuidos a las distintas organizaciones narcoterroristas, especialmente a las llamadas AUC, al ELN, al ERP y a las FARC, acaecidos en los municipios ubicados en las zonas de rehabilitación delimitadas mediante el Decreto 2929 de 2002. Algunas de estas misivas constituyen alertas sobre posibles acciones terroristas futuras y otras dan cuenta de las disputas militares entre los grupos de autodefensas y de guerrilleros, acaecidas en las zonas de rehabilitación y consolidación para asumir el dominio territorial del área.

Dentro de este grupo de documentos allegados por el Director General de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior están dos cuadros que contienen el Programa de protección a alcaldes, concejales y personeros de los departamentos de Arauca, Bolívar y Sucre. Dichos cuadros contienen información sobre el nombre del funcionario, el cargo que ocupa, el municipio al que pertenece, el grupo delincencial que lo amenaza, las solicitudes de protección formuladas por él, los documentos presentados al respecto, el tipo y clasificación del riesgo que corre y la medida de protección que se decide suministrarle. Casi toda esta información se refiere a servidores públicos de los municipios ubicados en las zonas de rehabilitación, aunque incluye también otras áreas cercanas. En el Departamento de Arauca, esta información cubre a 46 servidores públicos, entre alcaldes, concejales y personeros. En el Departamento de Bolívar a 109 y en Sucre a 7

(folios 55 a 93 del expediente).

10. Los informes suscritos por el Director General de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior, reportan la situación de orden público en la zona geográfica de los Montes de María y en el Departamento de Arauca.

En relación con la zona geográfica de los Montes de María, que comprende los municipios de Mahates, María La Baja, Calamar, El Guamo, San Juan de Nepomuceno, San Jacinto, Carmen de Bolívar, Córdoba y Zambrano en el Departamento de Bolívar y los de San Onofre, Colosó, Chalán, Ovejas, Tolú Viejo, Sincé, Galeras, El Roble, San Pedro, Corozal, Sincelejo, San Juan de Betulia, Los Palmitos, Morroa y Buenavista en el Departamento de Sucre, cobijados todos por la zona de rehabilitación y consolidación delimitada en el artículo 1° del Decreto 2929 de 2002<sup>17</sup>, el informe que se comenta señala que en esta aérea desde hace varios años se ha registrado una compleja situación de orden público por la presencia de varios grupos armados ilegales y por el accionar delictivo que ellos adelantan, que afecta gravemente a la población civil. En cuanto a tales grupos y a su actividad se indica lo siguiente:

“Las informaciones de los organismos de seguridad e inteligencia con responsabilidad en el área<sup>18</sup> han confirmado la presencia en esta zona de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, con los frentes 27, 30, 34, 35, 36, 37, 38 y el Bloque Móvil “Cacique Yurbaco”, estructuras que están coordinadas por el cabecilla guerrillero alias “Martín Caballero”, integrante del Estado Mayor del Bloque Caribe de esa organización subversiva, así como de varias cuadrillas del Eln y un reducto del Ejército Revolucionario del Pueblo, Erp, que desarrollan acciones delictivas en la región ya sea de manera aislada o en operaciones conjuntas con estructuras de las FARC.

“Aunque hace unos años se registraron enfrentamientos entre las FARC y el Eln por el dominio de la región, posteriormente estas dos agrupaciones establecieron alianzas estratégicas para desarrollar operaciones que les permitieran avanzar ante la disputa que

por el dominio del territorio les han declarado la autodefensas Unidas de Colombia, a través del Frente “Canal del Dique” del Bloque Norte de las AUC, con 120 hombres aproximadamente, al mando de Uver Enrique Banquet Martínez, alias “Juancho”.

“Las principales modalidades delincuenciales atribuidas a la subversión tienen que ver con los delitos de terrorismo, secuestro, extorsión, piratería terrestre, homicidios selectivos y hurto de vehículos. Otras acciones de importancia están relacionadas con las continuas instalaciones de retenes ilegales sobre las principales vías para cometer otros delitos como secuestro, extorsión, hurto e incineración de vehículos y el reclutamiento forzado y masivo de jóvenes en las zonas rurales.

“Por su parte las autodefensas ilegales, de acuerdo con los reportes de los organismos de inteligencia, durante 2002 han ejecutado varias acciones delincuenciales, entre las cuales están como de mayor gravedad 8 homicidios selectivos, 1 homicidio colectivo con saldo de 4 víctimas varios secuestros y enfrentamientos con la subversión.

“Según la información de los organismos competentes, durante el año 2002, los hechos de orden público de mayor impacto registrados en la región de los Montes de María son:

“Secuestro	76
Terrorismo	48
Torres de energía derribadas	11
Retenes ilegales instalados por la subversión	17
Enfrentamientos entre grupos armados ilegales	16
Homicidios (conflicto armado interno)	90

“Dentro de la estrategia de las FARC por desestabilizar las administraciones locales, este grupo subversivo ha ejercido presiones contra los alcaldes de los siguientes municipios del Departamento de Bolívar localizados en la región de los Montes de María, a quienes notificó que deben renunciar a sus cargos o serán declarados objetivo militar: María La Baja, El Guamo, San Nepomuceno, San Jacinto, el Carmen de Bolívar, Zambrano y Córdoba.”

11. En relación con la situación de orden público del Departamento de Arauca, en el informe del Director General de Orden Público del Ministerio del Interior, fechado el 1° de septiembre de 2002 se lee lo siguiente:

“Durante dos décadas han mantenido influencia en la jurisdicción del Departamento de Arauca los frentes 10 y 45 de las FARC y el frente “Domingo Laín Sáenz del ELN.... Así mismo, esporádicamente se presentan incursiones desde el Departamento de Casanare de los frentes 28 y 34 de las FARC y desde mediados del año 2001 ingresaron a la zona las Autodefensas Unidas de Colombia.

“ ...

“Ante la posición estratégica de esta zona, las Farc entraron en disputa con el Eln por su dominio, situación que se agudizó ante los enfrentamientos por el control de las plantaciones y procesamiento de la hoja de coca que les permite la comercialización e intercambio de armas y municiones con el vecino país de Venezuela, buscando además un corredor de movilidad hacia la extinta zona de distensión.

“Dentro del manejo político que estas agrupaciones vienen dando a su accionar, se resalta la declarada guerra contra el Oleoducto Caño limón Coveñas, que en un principio fue objetivo del Eln, pues a finales del año anterior las FARC determinaron beneficiarse también de los proyectos de bombeo del crudo mediante el cobro de extorsiones y vacunas a las multinacionales y en demostrar su dominio bélico mediante atentados contra el oleoducto.

“ ...

....”

Seguidamente, el informe reporta diversos hechos graves de afectación del orden público ocurridos en general en el Departamento de Arauca, tales como el vuelo de aeronaves con fines delictivos, los ataques con artefactos explosivos en Saravena, el ataque perpetrado dentro del perímetro urbano de la ciudad de Arauca<sup>22</sup> llevado a cabo con cilindros de gas cargados de minas antipersonales, la instalación de retenes con fines de secuestro, la extorsión, la incineración y hurto de vehículos, la distribución de propaganda subversiva, hurto, etc. También se menciona la ocurrencia de los llamados “paros armados” ordenados por las FARC, que consisten en amenazas contra las empresas de transporte interdepartamental, intermunicipal y urbano y contra la población civil que impiden el tránsito por las diferentes vías del Departamento. De este tipo de “paros”, continua el informe, se registraron tres entre enero y septiembre de 2002, los cuales, sumados a los cuatro atentados perpetrados contra la infraestructura eléctrica, produjeron la suspensión del servicio de energía durante varias semanas.

Continuando con la descripción de la situación de alteración del orden público en el Departamento de Arauca, el informe señala que los mandatarios locales, especialmente los de los municipios de Arauca, Arauquita, Saravena<sup>23</sup> y Tame han sido objeto de amenazas e intimidación. En el caso del Municipio de Fortul, la localidad permaneció cinco meses sin administración municipal por el atentado contra su alcalde y las amenazas de la guerrilla que impedían aceptar el cargo. La elección del mandatario, dice el informe, “solamente se pudo realizar con la autorización del Secretariado de las FARC.” Dentro de esta serie de amenazas contra la dirigencia política de la región, el informe destaca los asesinatos de un representante a la Cámara, del vicepresidente del concejo municipal de Arauca y de un exconcejal de Arauquita; el secuestro del presidente del concejo municipal de Tame, del alcalde de Saravena, de dos concejales de esta misma localidad, del alcalde de Cravo Norte y de dos diputados departamentales.

El informe incluye además los siguientes datos estadísticos relativos al Departamento de Arauca en general:

“Durante el año 2001 se registraron en el Departamento de Arauca 243 homicidios relacionados con el conflicto armado interno, el secuestro de 41 civiles, 46 miembros de la fuerza pública fueron asesinados y 76 más resultaron heridos en diferentes hechos. Así mismo se presentaron 168 actos de terrorismo, 69 atentados contra el Oleoducto Caño Limón Coveñas, fueron desactivados 59 artefactos explosivos, y se registraron 23 emboscadas, 77 hostigamientos y 22 ataques a instalaciones de la fuerza pública.

“Hasta el 20 de septiembre de 2002, los organismos de seguridad e inteligencia del Estado y la gobernación del Departamento de Arauca han reportado 220 homicidios, 129 hechos de terrorismo y el secuestro de 45 civiles. Asimismo 20 miembros de la Fuerza Pública murieron en acciones de la subversión y 61 resultaron heridos, se perpetraron 20 ataques al Oleoducto Caño Limón Coveñas, 129 hechos de terrorismo, fueron desactivados 80 artefactos explosivos, se registraron 12 emboscadas y 52 hostigamientos contra patrullas e instalaciones de la Fuerza Pública, 18 ataques contra cuarteles policiales y guarniciones militares y tres ataques contra la población de Saravena con grave afectación contra la población civil en instalaciones públicas y privadas.

“Las pérdidas económicas ocasionadas por los atentados de los grupos subversivos contra el Oleoducto Caño Limón Coveñas son millonarias. De acuerdo con la información suministrada por Ecopetrol, durante el presente año y como consecuencia de los 20 hechos terroristas en contra de la infraestructura petrolera en Arauca se han dejado de exportar 4.117.5000 barriles de petróleo y se han derramado 45.455 barriles con afectación incalculable contra el medio ambiente regional.”

Finalmente, como anexo a estos informes el Ministerio del Interior, a través de la Secretaría General de la Presidencia de la República, hizo llegar a la Corporación la relación completa de los hechos de alteración del orden públicos acaecidos en los municipios de las zonas de rehabilitación durante el año 2002, con indicación del municipio en que ocurrieron y la descripción de lo sucedido.<sup>24</sup> (Esta información se contiene en 52 folios obrantes en el expediente.)

### C. 3. 3 Oficio N° DNF 09685

12. Mediante Oficio N° DNF 09685 del 13 de diciembre de 2002, el Director Nacional de Fiscalías remitió a la Presidencia de la República, con destino a esta Corporación, un cuadro estadístico que refleja el número de investigaciones iniciadas por la Fiscalía General de la República a través de sus delegados en las Direcciones Seccionales de Fiscalías de Cartagena, Cúcuta y Sincelejo, referentes a sucesos acaecidos en las zonas de rehabilitación definidas en el Decreto 2929 de 2002. Esta información se recoge en el siguiente cuadro:

SECCIONAL

DELITO

NÚMERO DE INVESTIGACIONES

Sincelejo

Homicidio Simple y Agravado

15

Actos de terrorismo

10

Extorsión

24

Secuestro

4

Rebelión

10

Amenazas

1

Concierto para delinquir

1

519

Cúcuta

Homicidio Simple y Agravado

247

Homicidio con fines terroristas

79

Rebelión

67

Narcotráfico

126

TOTAL

Cartagena

Homicidios con fines terroristas

88

Secuestros

72

Desaparición Forzada

8

TOTAL

168

Esta información fue posteriormente complementada con un documento sobre estadística consolidada sobre investigaciones que cursan en la Fiscalía General de la Nación, por hechos ocurridos en la jurisdicción de las zonas de rehabilitación y consolidación. En dicho cuadro, obrante en el expediente a folios 187 a 189 se relacionan los delitos que actualmente investiga la fiscalía, cometidos en las zonas de rehabilitación, con indicación del tipo de ilícito, los presuntos sindicados y un resumen de los hechos.

#### C.3.4. Oficio N° CGFM-CDO-375

13. Obra también en el expediente, enviado por la Secretaría General de la Presidencia de la República, el Oficio N° CGFM-CDO-375 del 9 de octubre de 2002 suscrito por el Comandante General de las Fuerzas Militares, sobre la justificación de las zonas de consolidación y rehabilitación.

En dicho documento el Comandante General de las Fuerzas Militares expresa que la creación de las zonas de rehabilitación y consolidación a que se refiere el Decreto 2929 de 2002 obedece a un concepto estratégico integral, orientado a desarrollar un modelo de control territorial aplicable a cualquier región de país, que permita continuar fortaleciendo la legitimidad del Estado. Dentro de este contexto, la expedición del Decreto 1837 de 2002, mediante el cual se declaró la conmoción interior, y posteriormente del 2002 del mismo año, que creo las llamadas zonas de rehabilitación, constituyen el marco legal diseñado para atender con prioridad la violencia regional.

Dicho lo anterior, el documento continua con la exposición de las razones por las cuales se delimitaron las zonas de rehabilitación y consolidación que se señalan en el Decreto 2929 de 2002. En relación con la que se encuentra en el Departamento de Arauca, se indica que ella pertenece a una región económica de explotación de petróleo, que representa para el país la producción de altos ingresos por concepto de regalías y que también es una zona ganadera.

Que actualmente esta área se encuentra afectada por varios grupos narcoterroristas (FARC, ELN, y AUC) que se disputan el control territorial afectando gravemente el orden público y que generan permanentemente amenazas contra la población civil y cometen acciones criminales como el secuestro, extorsión, terrorismo y sabotajes contra el sistema económico de la zona. Adicionalmente, los grupos armados utilizan la región para el contrabando de armas, municiones, explosivos y narcotráfico pues, siendo una zona fronteriza, se les facilitan sus movimientos para evadir la acción de las autoridades militares.

Agrega que desde un punto de vista ecológico, el área presenta deterioro ambiental por la presencia de cultivos ilícitos y por los constantes ataques al oleoducto Caño\_Limón - Coveñas, que afectan la productividad del área. Desde una perspectiva social, dice el informe, los bajos índices de educación y de salud que registra la población muestran la necesidad de reorientar recursos y reconstruir el tejido social dentro de un marco de legitimidad democrática.

En Relación con la zona de consolidación y rehabilitación correspondiente a los Departamentos de Sucre y Bolívar, el Comandante General de las Fuerzas Militares indica que es una zona donde delinquen narcoterroristas de las FARC, ELN, EPL, ERG, y AUC. Que en ella existe un gran potencial económico, debido a la explotación minera, agrícola y ganadera. Sin embargo, existen grandes cultivos de coca y amapola. En esta zona está situado el principal puerto petrolero, Coveñas, donde confluyen los oleoductos Caño Limón y Cusiana.

Agrega que la subregión de los Montes de María reviste una gran importancia, dado que es un corredor estratégico que une el interior del país y la costa caribe. Ella es atravesada por tres troncales principales, por donde transita gran parte de la carga desde el interior hacia los terminales marítimos del país.

El documento continua con el suministro de datos estadísticos relativos a los eventos de alteración del orden público acaecidos en las zonas de rehabilitación y consolidación durante el año pasado, antes y después de septiembre de ese año, cuando se profirió el Decreto 2002 de 2002. Del análisis de estos datos, el informe concluye que durante el tiempo en que han operado las referidas zonas se ha neutralizado el accionar de los grupos delincuenciales y terroristas. En la zona de Arauca, agrega el documento, esta situación podría cambiar si El ELN se une a las FARC para enfrentar a los grupos de autodefensa ilegal, AUC. En los municipios correspondientes a Bolívar y Sucre, de momento los grupos terroristas se han replegado hacia áreas aledañas a la zona, donde se mantienen en actitud de espera. (El informe es fechado el 9 de octubre de 2002).

Anexo al anterior oficio se adjunta un informe que bajo el título de "Reservado" se refiere a las zonas de rehabilitación y consolidación, indicando su conformación geográfica, el comandante militar de la zona responsable, las razones para su selección y los objetivos trazados. A ese respecto el informe remite al Decreto 2002 de 2002, en especial a su artículo 11.

C.3.5. Oficio CGFM-EMC-D2-CIC-252

14. Remitido también por el Secretario General de la Presidencia de la República reposa en el

expediente el informe suscrito el 16 de diciembre de 2002 por el Comandante General de las Fuerzas Militares, General Jorge Enrique Mora Rangel, que contiene también cuadros estadísticos de las actividades delictivas efectuadas por los diferentes grupos armados en jurisdicción de las zonas de rehabilitación y consolidación. Esta información da cuenta de la crítica situación causada por la persistente actividad criminal de las organizaciones narcoterroristas, delincuencia organizada y delincuencia común en ataques a la infraestructura de servicios esenciales de energía, agua potable, ejes viales, delitos de lesa humanidad como masacres, desapariciones, secuestros, desplazamientos forzados y destrucción masiva de localidades. Los datos recogen dos períodos separados: de enero a agosto de 2002 y de agosto a diciembre del mismo año. Dichos informes ocupan los folios 198 a 216 del expediente.

C.4 Valoración probatoria que demuestra que el Presidente justificó la existencia de áreas convulsionadas que delimitó como zonas de rehabilitación y consolidación.

15. Las pruebas anteriormente reseñadas, valoradas en su conjunto a la luz de la sana crítica, demuestran la gravedad de la situación existente en las zonas de rehabilitación y consolidación, como se deduce del siguiente análisis:

a. En las zonas de rehabilitación y consolidación delimitadas en el Decreto 2929 de 2002 hay una significativa presencia de las organizaciones delincuenciales al margen de la ley. Concretamente, en los municipios del Departamento de Arauca dicha presencia se calcula en aproximadamente mil hombres y en los municipios de la zona correspondiente a los departamentos de Bolívar y Sucre se estima en un total aproximado de 980.

b. En dichas zonas se presentaron en forma continua durante el año 2002 hechos perturbadores del orden público, especialmente asesinatos, secuestros, retenes ilegales, robo e incendio de vehículos, ataques a puestos de policía, hostigamientos a la fuerza pública, robo de cilindros, extorsiones, campos minados y ataques terroristas a la población civil, hechos que se atribuyen a las organizaciones delincuenciales al margen de la ley.

c. En dichas zonas se presenta una conflagración entre los distintos grupos subversivos por el dominio del territorio que, especialmente en la zona de los departamentos de Sucre y Bolívar, ha producido un desplazamiento masivo de la población civil.

d. En dichas zonas tiene especial desarrollo la industria del narcotráfico.

e. Las organizaciones delincuenciales perpetraron durante el año 2002 ataques a la infraestructura de servicios públicos, especialmente la infraestructura energética de torres para transmisión de energía y oleoductos.

f. Existe en dichas zonas una amenaza continua de las organizaciones delincuenciales al margen de la ley dirigida contra los alcaldes, concejales y personeros, que ha obligado a los organismos de seguridad del Estado a adoptar planes de protección a dichos servidores públicos.

Adicionalmente, de las pruebas obrantes en el expediente se deduce la importancia

estratégica de las zonas delimitadas en el Decreto 2929 de 2002, en orden al restablecimiento del orden público, importancia estratégica que viene determinada por las siguientes circunstancias fácticas:

a. El territorio de las zonas delimitadas es ruta de paso que facilita la actividad de los grupos al margen de la ley. Según se explica en los documentos arriba relacionados, tanto la zona del Departamento de Arauca como la de Sucre y Bolívar son rutas que comunican dichas áreas geográficas con zonas del interior del país, o con el exterior. En cuanto a la segunda, las pruebas explican que se trata de “un corredor de movilidad personal hacia los departamentos de Córdoba y Antioquia y principalmente hacia el Océano Atlántico con la finalidad de ingresar armas y despachar cargamentos de coca.”<sup>25</sup> Otro tanto sucede con la del Departamento de Arauca, que es descrita como una región que permite “la comercialización e intercambio de armas y municiones con el vecino país de Venezuela, buscando además un corredor de movilidad hacia la extinta zona de distensión.”<sup>26</sup>

b. Se trata de zonas que facilitan el acceso a fuentes de financiación de las organizaciones al margen de la ley. Lo anterior por dos razones: son áreas dedicadas por dichos grupos al cultivo y procesamiento de la hoja de coca, en donde se facilita, además, su despacho hacia el exterior. De otro lado, tanto la zona de Arauca como la de Sucre y Bolívar, son atravesadas por el oleoducto Caño Limón - Coveñas, de donde los grupos criminales extraen hidrocarburos para su propio consumo o comercialización.

c. Se trata de zonas en donde confluyen las diferentes organizaciones al margen de la ley responsables de la alteración del orden: Los informes de las autoridades explican cómo en la zona de Arauca hacen presencia muy significativa las FARC, el ELN y las AUC. En cuanto a la zona de Sucre y Bolívar, allí actúan, además de las anteriores organizaciones, el ERP y las llamadas “Milicias”. En cada una de estas zonas hacen presencia un número aproximado de mil miembros de alguno de estos grupos.

d. Se trata de zonas en donde se presenta una disputa por el dominio territorial. Las autoridades intervinientes relatan la disputa militar que se da entre los distintos grupos criminales antes mencionados por obtener el control territorial de las áreas. Esta situación, especialmente en la zona de Sucre y Bolívar, ha producido un desplazamiento masivo de la población hacia otras zonas del país.

La Corte hace ver que las pruebas allegadas por el Gobierno Nacional, que demuestran los hechos que se acaban de enumerar, son documentos públicos consistentes en informes producidos por distintos funcionarios y autoridades del nivel nacional a quienes les compete de manera especial la preservación del orden público en todo el territorio nacional.

En efecto, de conformidad con lo prescrito por el artículo 251 del Código de Procedimiento Civil, documento público es el otorgado por un funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención, llamándose instrumento público si consiste en un escrito autorizado o suscrito por él. Ahora bien, según lo prescribe el artículo 252 del mismo Código, el documento público se presume auténtico, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad.

Estas pruebas aportadas al proceso no fueron controvertidas por ninguna otra autoridad ni

ciudadano, no obstante que el expediente estuvo a disposición de la ciudadanía durante el término de fijación en lista. En tal virtud deben considerarse plena prueba del supuesto fáctico que llevó al Gobierno a expedir el Decreto bajo examen.

Si bien uno de los intervinientes manifestó que existían otras zonas del país en donde la alteración del orden público podía considerarse de mayor gravedad, no contradujo la afirmación gubernamental sobre la especial alteración del orden público que se presenta en las zonas delimitadas en el Decreto bajo examen, ni las pruebas aportadas para sustentar esa afirmación.

Estas pruebas llevan a concluir que efectivamente se dan en las zonas de rehabilitación y consolidación circunstancias especiales de alteración del orden público, que hacen que en estas áreas sea grave la perturbación de la paz y la amenaza de los derechos fundamentales por la presencia y acción de los grupos armados que obran al margen de la ley, pudiéndose calificar de zonas convulsionadas.

Por lo tanto, del análisis probatorio realizado se desprende que no hubo arbitrariedad ni error manifiesto del Presidente de la República al considerar estas áreas del territorio como “especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales” y a delimitarlas como zonas de rehabilitación y consolidación en los términos del artículo 11 del Decreto 2002 de 2002 en donde se hace necesaria la aplicación de medidas excepcionales, adicionales a las dictadas en conmoción interior. En tal virtud, la decisión presidencial fue adoptada dentro de la órbita de su competencia discrecional para determinar los lugares en donde existe especial gravedad en la turbación del orden público. La Corte pone de presente también, que ninguno de los intervinientes dentro del presente proceso expresó que hubiera error manifiesto en la delimitación de las zonas. Tampoco está probado que el tipo de convulsión que se presenta en estas áreas del territorio no justifique la creación de las referidas zonas de rehabilitación y consolidación.

Así pues, el presidente cumplió con la carga de demostrar la intensificación del conflicto en las zonas delimitadas en el Decreto 2929 de 2002, pues de las pruebas recaudadas se deduce que dichas zonas están especialmente convulsionadas, como se expresó en la parte motiva del referido Decreto. Estas pruebas, además, conducen a una necesaria inferencia respecto de la urgencia de utilizar dentro de esas áreas las medidas especiales de orden público, adicionales a las que resultan adoptables en el resto del territorio nacional, descritas en los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002. En efecto, la gravedad de la situación que describen tales pruebas permite deducir la capacidad para delinquir de las organizaciones criminales responsables de la alteración del orden y el grado de alteración de la normalidad institucional en las zonas delimitadas, que requiere una respuesta proporcionada y adecuada por parte de las autoridades, para la cual sus facultades ordinarias, e incluso las generales de la conmoción interior resultan insuficientes.

Una apreciación razonada del acervo probatorio obrante en el expediente permite inferir lógicamente que a la alta capacidad delincencial de las organizaciones criminales que actúan en las zonas de rehabilitación y consolidación deben corresponder medidas especiales y adecuadas de control del orden público. La Corte llega al convencimiento de esta necesidad al apreciar en conjunto los documentos que contienen la descripción de la situación de hecho

que allí se presenta, por lo cual estima que el Gobierno no obró arbitrariamente al considerar que se hacía necesario delimitar las zonas de rehabilitación y consolidación, “con el fin de aplicarles medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos”.<sup>27</sup>

C.4 Cumplimiento de los principios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad, subsidiariedad, motivación de incompatibilidad y no discriminación.

En este acápite la Corte adelantará un examen del Decreto 2929 de 2002 que tenga en cuenta que la aplicación de medidas extraordinarias de orden público previstas en el Decreto 2002 de 2002 tendrá lugar específicamente en las áreas geográficas delimitadas por el Gobierno, dadas las circunstancias de hecho particulares que allí se presentan actualmente. Dicho examen es requerido en garantía de los derechos fundamentales de las personas que pueden verse afectadas por la aplicación del Decreto bajo examen. Este control se llevará a cabo para verificar también el cumplimiento concreto de los principios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad, subsidiariedad, motivación de incompatibilidad y no discriminación y recaerá tanto sobre la parte motiva del Decreto, como su articulado o parte normativa.

En cuanto a la parte de consideraciones, en donde el Gobierno expone los motivos que lo llevaron a la adopción del Decreto bajo estudio, la Corte reitera lo dicho anteriormente relativo a que la precariedad de las expresiones utilizadas por el Ejecutivo al explicar las razones por las cuales es necesaria la expedición del Decreto no alcanza a ser tal que impida llevar a cabo el control de constitucionalidad que le compete, puesto que en esas pocas palabras alcanzó a referirse a la existencia de zonas especialmente convulsionadas y a la necesidad de aplicar en ellas una o más de las medidas extraordinarias requeridas para restablecer el orden en tales situaciones, medidas que, debe entenderse, son las descritas en el Decreto 2002 de 2002 al cual también hace expresa referencia la motivación.

Como consecuencia de lo anterior, es decir de haber hecho referencia en la parte de consideraciones del Decreto a la utilización de una o más medidas extraordinarias en las zonas delimitadas, en la parte normativa o articulado el Gobierno sólo hace mención expresa a la designación que hará el Presidente de la República de un comandante militar para las zonas delimitadas, por tratarse de un tema orgánico, y a la manera de solucionar los conflictos de competencia que puedan presentarse a la hora de adoptar las medidas extraordinarias de orden público. Ahora bien, la no determinación expresa de cuáles son las medidas excepcionales no resulta inconstitucional, por cuanto habiéndose expedido el Decreto 2929 de 2002 como una consecuencia de lo regulado en el 2002 del mismo año y de lo dispuesto en la Sentencia que recayó sobre él, como expresamente se indica en la parte considerativa de aquel Decreto, y habiendo expresado el Gobierno que la delimitación de las zonas se hacía necesaria para la adopción de una o más de las medidas excepcionales destinadas al restablecimiento del orden, debe entenderse que esas medidas son las reguladas en el referido Decreto 2002 de 2002.

Debe recordarse, además, que en la Sentencia C-1024 de 2002, la Corte Constitucional ya hizo el examen abstracto de la constitucionalidad de las medidas excepcionales de orden público aplicables en las zonas de rehabilitación y que, en aras de la protección futura de los

derechos de las personas que pudieran eventualmente verse afectadas por su imposición, estableció una serie de condicionamientos para garantizar su interpretación conforme a la Constitución. Dichos condicionamientos, se recuerda, son los siguientes:

En el artículo 14, el inciso segundo referente a la posibilidad de imponer medidas como el toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito, circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados, fue declarado exequible en el entendido que estas facultades sólo pueden ser atribuidas al Presidente de la República, a los Ministros a los Gobernadores o a los Alcaldes, conforme lo establece el parágrafo 2 del artículo 38 de la Ley 137 de 1994.

En el mismo artículo el inciso tercero, relativo a la solicitud a la primera autoridad administrativa del lugar que debía formular el comandante militar de la zona para la expedición de permisos especiales para garantizar el libre tránsito de las personas, fue declarado exequible bajo el entendido según el cual el interesado puede directamente solicitar a la primera autoridad administrativa del lugar la expedición del permiso para transitar.

En cuanto al artículo 15, relativo a la facultad del gobernador para adoptar en su jurisdicción “medidas para exigir a personas determinadas que comuniquen con una antelación de dos días, ante la primera autoridad civil del municipio y, en su defecto, ante el comandante de estación o subestación de Policía de la respectiva localidad, todo desplazamiento fuera de la misma cuando se trate de su residencia habitual” la decisión de la Corte condicionó la exequibilidad de la disposición a que se entendiera que las medidas que puede adoptar el gobernador de departamento serán aquellas señaladas por la ley o por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones que le confiere la declaración del estado de conmoción interior.

En el artículo 21, el inciso segundo relativo a la facultad de los miembros de la Fuerza Pública de capturar preventivamente a los conductores y los auxiliares de medios de transporte que ingresen, transiten o salgan de las zonas de rehabilitación y consolidación, cuando exista un indicio que permita inferir que con la carga que se transporta se pretende auxiliar a alguna organización delictiva o a sus miembros, debiendo en este caso ponerse a los capturados a disposición de la autoridad judicial competente a más tardar dentro de las 24 horas siguientes, la Corte declaró la exequibilidad de la disposición siempre y cuando se entendiera que el indicio a que la norma se refiere es grave y además a que se cumplan para la captura los requisitos señalados en el artículo 38, literal f), inciso tercero, de la Ley 137 de 1994.

En el artículo 22, el inciso primero -referente a que previo al ingreso a la zona de rehabilitación y consolidación, los extranjeros deben informar al gobernador sobre su intención de transitar o permanecer en la misma y a que dicha autoridad, en un plazo que no puede exceder de ocho días hábiles, teniendo en cuenta las especiales condiciones de orden público, puede negar o autorizar el tránsito o permanencia- fue declarado exequible, en el entendido de que la norma no podrá ser aplicada a los periodistas cuya calidad se encuentre debidamente acreditada ni a las personas que tengan protección especial, según el Derecho Internacional Humanitario, tales como quienes desempeñen labores humanitarias,

sanitarias o de asistencia religiosa, y que cuando se niegue la autorización de tránsito o permanencia a los demás extranjeros en las zonas de rehabilitación y consolidación que llegaren a establecerse, sólo procederá por razones de orden público y mediante decisión motivada.

El inciso segundo de la misma disposición -referente a que los extranjeros que se encuentren en la zona de rehabilitación y consolidación, y deseen permanecer o transitar en la misma, deberán proceder a informar al Gobernador su intención, dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de declaración de la Zona de Rehabilitación y Consolidación - fue considerado como constitucional, siempre y cuando se entienda que no se aplica a los extranjeros que tengan fijada su residencia en la zona respectiva.

En cuanto al artículo 23 que regula la utilización de bienes y servicios de particulares, la corte estimó que no vulneraba las normas superiores siempre y cuando la utilización temporal de bienes de particulares o la imposición de prestar servicios técnicos y profesionales no fuera de tal naturaleza y magnitud que se impidiera al propietario o tenedor de aquellos, o al técnico o profesional respectivo, darles una utilización racional a los bienes para el uso al que normalmente los destina en sus actividades privadas o, en el caso de los técnicos y de los profesionales no podría entenderse la norma hasta el punto de que la exigencia de sus servicios les impidiera el ejercicio de sus actividades normales en el oficio o la profesión que de ordinario ejercen.

Finalmente, en cuanto al artículo 26 según el cual el decreto 2929 de 2002 rige a partir de su publicación y suspende el inciso primero del artículo 294 del Código de Procedimiento Penal, la Corte estimó que sólo era exequible si la suspensión del inciso primero del artículo 294 del Código de Procedimiento Penal sólo se entendía referida a los delitos que tengan relación con las causas que motivaron la declaración de conmoción interior.

#### C.4.1. Principio de conexidad:

16. El principio de conexidad exige la presencia de una relación material entre las causas invocadas por el Gobierno al declarar la conmoción interior y los motivos esgrimidos por él posteriormente en los decretos legislativos subsiguientes.

La Sentencia C-802 de 2002, que estudió la constitucionalidad del Decreto 1837 de 2002, organizó los hechos invocados por el Gobierno como causas de la conmoción interior, identificando que varios de los mismos podían ubicarse dentro de ciertas categorías o grupos.

Uno primero de estos grupos, que el fallo encontró debidamente acreditado con las pruebas que obraban en el expediente, abarca los siguientes hechos generadores de la grave perturbación del orden público:

“Ataques contra ciudadanos indefensos, violaciones a sus derechos humanos, violaciones a las reglas del Derecho Internacional Humanitario y comisión de delitos de lesa humanidad como las masacres, desapariciones, secuestros, desplazamientos forzados y destrucción de

pueblos indefensos por parte de “bandas armadas” y “grupos criminales”, organizados y financiados al amparo del lucro gigantesco que les proporciona su participación directa y creciente en los delitos de narcotráfico, el secuestro y la extorsión, fuentes principales de esta tragedia colectiva. El poder financiero de estos grupos y su conexión con grupos afines de otros países o regiones y su capacidad tecnológica creciente para el terror.”

Dentro de una segunda categoría, la Sentencia incluyó las siguientes causas generadoras de la alteración del orden, que igualmente encontró acreditadas:

“Actos de terrorismo que se han presentado durante las últimas semanas en diferentes lugares del país y ataques terroristas contra la población civil y otras autoridades nacionales y contra la infraestructura de servicios esenciales por parte de las bandas armadas y grupos criminales.”

En una tercera categoría, la Sentencia se refirió a :

“Actos de coacción a mandatarios locales, seccionales y nacionales y a sus familias en todo el país por parte de grupos armados financiados mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión.”

En el Decreto 2929 de 2002 el Gobierno señala como justificación para la delimitación de dos zonas de rehabilitación y consolidación y para la adopción en ellas de las medidas a que se refieren los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002 la existencia de “zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales.” Como se dijo, la Corte entiende que con ello se hace alusión expresa a que los mismos motivos o supuestos fácticos que estuvieron presentes para declarar la conmoción interior en todo el territorio nacional se encuentran presentes en las zonas que ahora se delimitan como de rehabilitación o consolidación, con la peculiaridad de que en ellas estos hechos perturbadores del orden presentan una mayor intensidad y aptitud desestabilizadora. Circunstancias que, como se acaba de examinar, constituyen un supuesto fáctico debidamente comprobado dentro de este proceso.

En efecto, las pruebas obrantes en el plenario informan la significativa presencia de “bandas armadas” y “grupos criminales” en las zonas que se delimitan como de rehabilitación y consolidación, pertenecientes a las organizaciones conocidas como FARC, ELN, EPL, AUC, ERP y “Milicias”, que en la Zona correspondiente a los departamentos de Bolívar y Sucre está calculada en un total aproximado de novecientos ochenta hombres y en la del Departamento de Arauca en aproximadamente mil personas pertenecientes a alguno de esos grupos narcoterroristas. Adicionalmente, tal material probatorio reporta el alto número de homicidios, secuestros, desplazamientos forzados, extorsiones, acciones de terrorismo, etc, perpetrados en los últimos meses por dichos grupos delincuenciales en estas áreas del territorio nacional, hechos todos estos que fueron considerados por el Gobierno como circunstancias justificativas de la declaración de conmoción interior llevada a cabo mediante el Decreto 1837 de 2002 y mencionados por esta Corporación en la citada Sentencia C- 802 de 2002 dentro de la primera categoría de circunstancias generadoras de la alteración del orden que se encontraron debidamente acreditadas. De igual manera, el material probatorio que ha examinado la Corte acredita que en las zonas de rehabilitación y consolidación delimitadas en el Decreto bajo examen se viene presentando el continuo hostigamiento a las

autoridades políticas, que hasta la presente arroja como resultado el asesinato de un representante a la Cámara, del vicepresidente del Concejo Municipal de Arauca y de un ex concejal de Arauquita y el secuestro del alcalde de Saravena y de dos diputados departamentales de Arauca; hechos delictivos que coinciden con los que la Corte en la referida Sentencia catalogó dentro de la tercera categoría de circunstancias determinantes de la alteración del orden aducidas por el Gobierno, que igualmente encontró justificadas. (Actos de coacción a mandatarios locales, seccionales y nacionales y a sus familias en todo el país por parte de grupos armados financiados mediante el narcotráfico, el secuestro y la extorsión). Finalmente, las pruebas que obran en este proceso describen el continuo ataque a las obras de infraestructura de servicios públicos esenciales, como voladura de torres de energía y atentados contra oleoductos por parte de los grupos delincuenciales arriba mencionados. También reportan ataques terroristas contra la población civil como, por ejemplo, las agresiones con artefactos explosivos en Saravena, el ataque perpetrado dentro del perímetro urbano de la ciudad de Arauca llevado a cabo con cilindros de gas cargados de minas antipersonales, la instalación de retenes, la extorsión, la incineración y hurto de vehículos, etc. Categoría de ilícitos que coincide con el segundo grupo de circunstancias generadoras de la declaración de orden público, que la Corte encontró acreditada y justificativa de la declaración de la conmoción interior.

En tal virtud, la Corte encuentra que existe una conexidad material entre los motivos que llevaron a declarar turbado el orden público mediante el Decreto 1837 del 2002 y aquellos que condujeron a la delimitación de zonas de rehabilitación y consolidación mediante el Decreto 2929 del mismo año, que ahora se examina.

#### C.4.2. Principio de finalidad

17. El principio de finalidad impone que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, y no a alcanzar otros propósitos. (Ley 137 de 1994, artículo 10). El alcance normativo del Decreto 2929 de 2002 consiste en delimitar ciertas zonas de rehabilitación y consolidación lo cual, como se dijo, implícitamente autoriza a las autoridades para ejercer las facultades especiales que se definen en los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002.

En cuanto a la delimitación propiamente dicha de las áreas de rehabilitación, ella no desconoce el principio de finalidad. Esta delimitación es requisito previo para la adopción de las medidas especiales y adicionales diseñadas especialmente para lograr el restablecimiento del orden. Tiene pues, como objetivo mediato, el de conjurar la conmoción. Es decir, aunque tal delimitación en sí misma no conduce inmediatamente al restablecimiento del orden, mediatamente se dirige a ello al permitir la imposición de aquellas otras medidas que sí tienen tal aptitud.

En cuanto a las medidas que en virtud de la delimitación pueden las autoridades imponer en las zonas de rehabilitación, la constitucionalidad abstracta de las mismas, como se dijo, no será objeto de nuevo estudio en la presente Sentencia, pues este asunto ya se definió al llevar a cabo la revisión de constitucionalidad de los artículos 13 y siguientes del referido

Decreto 2002 de 2002, en la Sentencia C-1024 de 2002. De esta manera la Corte entiende que está definido que tales medidas no desconocen el principio de finalidad y se encaminan a lograr el restablecimiento del orden siempre que sea necesario delimitar zonas especiales de rehabilitación.

Sin embargo, no sobra recordar que las medidas que podrán adoptarse en las zonas delimitadas por el Decreto 2929 de 2002 consisten, de manera general, en el nombramiento de un comandante militar bajo cuyo control quedan todos los efectivos de la Fuerza Pública, en la restricción de la libertad de circulación y residencia mediante la adopción de medidas como el toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito, circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados, informaciones sobre desplazamientos en la zona, revisión de cargas transportadas y restricción al tránsito y permanencia de extranjeros, así como la restricción al derecho de propiedad mediante la autorización para la utilización de bienes o servicios particulares. Medidas estas que deben adoptarse dentro de los condicionamientos señalados por la Corte en la aludida Sentencia C-1024 de 2002, antes recordados en esta misma providencia.

Teniendo en cuenta las peculiaridades del supuesto fáctico que llevó al Gobierno a hacer uso de su atribución de delimitar mediante decreto legislativo zonas especiales de rehabilitación y consolidación, es decir reconociendo la demostrada existencia de una especial intensidad y frecuencia en la ocurrencia de hechos perturbadores de la paz en dichas áreas geográficas, las medidas que podrán adoptarse en ellas, aunque implican la limitación de algunos derechos y libertades, están dirigidas a lograr el restablecimiento del orden público y a impedir la extensión de la situación de alteración.

En efecto, el nombramiento de un comandante militar bajo cuyo control quedan todos los efectivos de la Fuerza Pública permite coordinar adecuadamente la acción de sus miembros, para contrarrestar eficazmente la acción de la subversión. La limitación de las libertades de circulación, residencia y del derecho a la propiedad está dirigida a facilitar el control de la actividad delictual, con miras al restablecimiento del orden, así como a proteger a la población civil en caso de confrontaciones armadas. No cabe duda de que al establecerse límites a la libertad de circulación, como lo son el toque de queda, los retenes militares, los indicativos especiales para la movilización, los permisos especiales para el libre tránsito, la permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados, la revisión de cargas transportadas y restricción al tránsito y permanencia de extranjeros, las autoridades tendrán medios de acción que favorecerán, por ejemplo, el control en el porte y tráfico de armas, explosivos y municiones, la utilización de las horas nocturnas para el desplazamiento camuflado de tropas subversivas o paramilitares, la identificación y detención de los delincuentes que transitan libremente por esas zonas aterrorizando a la población, etc. De otro lado, la posibilidad de utilizar en ciertas circunstancias bienes o servicios particulares, también facilita a las autoridades la lucha emprendida contra las organizaciones delincuenciales y terroristas.

De esta manera, las medidas adicionales mencionadas son facultades de las autoridades, que han sido concebidas y deben ser aplicadas para terminar con la situación de especial alteración del orden público que se presenta actualmente en esta zona o para impedir la

extensión de sus efectos. En esta medida cumplen con esta finalidad en relación concreta con dichas áreas.

Ahora bien, la utilización indebida de tales facultades para otros fines distintos del restablecimiento del orden constituye una posibilidad que no hace inconstitucional la delimitación de las zonas especiales de orden público, y que en cada caso particular debe ser denunciada y controlada mediante los recursos y acciones que prevé el ordenamiento jurídico que resulten pertinentes en cada caso, ante la jurisdicción correspondiente. La posible utilización de una facultad para fines distintos de aquellos para los cuales se otorga, no puede conducir a la declaratoria de inexecutable de la norma que la concede. Así lo ha sostenido reiteradamente la Corporación:

“Por otra parte, el control de constitucionalidad de las leyes que ejerce la Corte es un juicio abstracto mediante el cual se confronta la norma demandada con la Constitución Política, razón por la cual desborda las funciones de esta Corporación retirar una disposición del ordenamiento positivo con fundamento en una mera hipótesis de aplicación de la misma.”<sup>28</sup>

18. Como se dijo, el alcance normativo de los artículos 1° y 2° del Decreto 2929 de 2002 consiste en delimitar las zonas especiales de rehabilitación y consolidación, con lo cual implícitamente se autoriza la utilización en dichas áreas de las facultades a que se refieren los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002. No obstante, el Decreto 2929 de 2002 contiene en sus artículos 3° a 6° otras normas que conceden facultades al Gobierno, cuya finalidad también debe ser verificada por la Corte.

El artículo 3° permite al Presidente de la República designar un comandante militar para cada una de las zonas delimitadas en el Decreto, quienes asumirán el control operacional en esos territorios. Con lo anterior, se reiteran las facultades reconocidas al ejecutivo por el artículo 13 del Decreto 2002 de 2002<sup>29</sup>, encontrado exequible por esta Corporación<sup>30</sup>. El referido nombramiento de un único comandante militar sin duda persigue la coordinación de las autoridades en sus acciones de ésta índole, y en tal virtud responde al principio de finalidad.

19. El artículo 4° dispone que cuando en una zona de rehabilitación y consolidación concurren dos o más municipios ubicados en diferentes departamentos, la adopción de las medidas especiales de orden público será de competencia de los respectivos Gobernadores, quienes obrarán de consuno. Esta disposición, cuyo alcance no es otro que el de aclarar a qué autoridad política le corresponde el ejercicio de las mencionadas competencias en materia de orden público, y la necesaria coordinación que debe darse entre ellas, obedece a los criterios sentados por esta Corporación en la mencionada Sentencia C- 1024 de 2002, en donde al estudiar la constitucionalidad del artículo 24 del Decreto 2002 de 2002 la Corte dijo:

“Analizada esta disposición, a juicio de la Corte resulta contraria a la Constitución por cuanto, por una parte, si la atribución pertenece al Gobierno Nacional, éste estaría integrado por el Presidente de la República y el Ministro del ramo respectivo, según el artículo 115 de la Constitución Política; y, por otra parte, los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público según el artículo 303 de la Carta, y deben aplicar los

actos y órdenes del Presidente de la República para su restablecimiento (art. 296 CP) además de que ejercen como tales funciones en esa materia en el ámbito de su jurisdicción territorial ordinariamente. Es claro que los municipios de una de esas zonas en todos los casos siguen perteneciendo al departamento respectivo, todo lo cual indica que es al gobernador y en ningún caso al Ministro del Interior, por cuanto por lo dicho no resulta aplicable el parágrafo 2 del artículo 38 de la Ley 137 de 1994.”

20. El artículo 5° del Decreto bajo examen prescribe que la Policía Nacional hará presencia permanente en los municipios integrantes de las Zonas delimitadas como de rehabilitación y consolidación. A juicio de la Corte, esta disposición no concede nuevas facultades a ninguna autoridad civil ni militar y simplemente constituye un ejercicio de las atribuciones ordinarias del Presidente de la República, conferidas por los numerales 3° y 4° del artículo 189 de la Constitución, según los cuales a él corresponde, como “Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República”, la dirección de la Fuerza Pública con facultad para disponer de ella en todo el territorio nacional, para la conservación del orden público y su restablecimiento “donde fuere turbado”. En tal virtud, bien puede disponer la presencia permanente de la Policía Nacional, institución que forma parte de la Fuerza Pública (C.P art. 216), en aquellas zonas en donde existen supuestos fácticos de especial alteración de la tranquilidad, más cuando a ella compete 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.” (C.P art. 218)

Respecto de esta atribución ordinaria del Presidente, ya la Corte había dicho lo siguiente en la pluricitada Sentencia C-1024 de 2002:

“...bien podría el Presidente de la República disponer la concentración temporal de las Fuerza Pública en aquellas zonas del país donde se requiera para los efectos constitucionales acabados de mencionar, aun en situaciones de normalidad y, con mayor razón durante el estado de conmoción interior.”

La presencia permanente de la Policía Nacional en las zonas delimitadas en el Decreto bajo examen, naturalmente persigue contribuir al restablecimiento del orden y a impedir la extensión de los efectos de la conmoción interior, por lo cual, en sí misma, no irrespeta el principio de finalidad a que se refiere el artículo 10° de la Ley 137 de 1994, estatutaria sobre estados de excepción.

20. Finalmente, el artículo 6° del Decreto 2929 de 2002 ordena que los Ministerios de Educación Nacional, Salud y de Trabajo y Seguridad Social, presenten planes y proyectos que conlleven a la rehabilitación de las zonas en sus respectivas áreas. Aunque esta medida no es de aquellas mencionadas en los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002, ella corresponde al ejercicio ordinario de las facultades presidenciales de distribuir los negocios entre los ministerios, contenida en el numeral 17 del artículo 189 de la Constitución. Su objetivo, como se desprende de su propia redacción, es lograr la rehabilitación de las zonas delimitadas, a través de planes y acciones distintas de las de la Fuerza Pública o los organismos de seguridad del Estado, buscando la efectivización de los derechos sociales de los residentes en ellas, especialmente afectados en su ejercicio por la particular situación de alteración del orden público.

La mencionada alteración especial del orden conlleva múltiples estragos en las condiciones de vida de los habitantes de la región, ocasionados por la desintegración familiar que tiene su causa en los múltiples homicidios, reclutamientos y desplazamientos forzados, secuestros, etc, que va aparejada con la dificultad en la prestación de los servicios públicos, incluidos los de educación y salud, a raíz de la destrucción de la infraestructura requerida para ello. Esta situación, sumada a las condiciones históricas de pobreza y depresión social exigen la inmediata adopción de planes que pretendan la construcción de condiciones adecuadas de paz, a partir del reconocimiento y respeto de los derechos humanos. En tal virtud, el artículo 6° no desconoce el principio de finalidad.

#### C.4.3. Principio de necesidad

21. En virtud del principio de necesidad, deben ser expresas y claras las razones por las cuales las medidas adoptadas son necesarias para alcanzar el restablecimiento del orden público. (Ley 137 de 1994, artículo 11). Dado que, en este caso, la delimitación de las áreas de rehabilitación conlleva como principal efecto jurídico la posibilidad de restringir las libertades de circulación, residencia y domicilio, se tiene que lo que exige este principio de necesidad coincide con lo que prescribe el artículo 8° de la Ley 137 de 1994, según el cual las limitaciones a los derechos deben estar justificadas, por lo cual en los decretos de excepción deben señalarse los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.

Toda vez que anteriormente en esta misma providencia se expusieron los criterios por los cuales no resulta necesario que dentro de un decreto legislativo que delimitan zonas de rehabilitación y consolidación se hagan expresas las razones por las cuales cada una de las medidas restrictivas de ciertos derechos que resultan impondibles en dichas zonas deban ser expresamente mencionadas y justificadas, no se estima necesario repetir ahora tales criterios.

#### C.4.4. Principio de proporcionalidad

22. Para llevar a cabo el estudio de la proporcionalidad de las normas contenidas en el Decreto 2929 de 2002 es necesario recordar que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 189 de la Constitución, al Presidente de la República le corresponde “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado” (numeral 4°) y “dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.” (numeral 5°). Acorde con estas responsabilidades a él se le reconoce la facultad de declarar el estado de conmoción interior y de utilizar las atribuciones que en esta situación le reconoce la Carta. (Artículos 213 y 214 C.P)

Es decir, enfatiza la Corte, estas funciones de declarar la conmoción y de utilizar las facultades que en esta situación se le reconocen, deben ser ejercidas por él y no por otra autoridad y para su desempeño no se exige la participación ciudadana en el diseño de las medidas que lleguen a adoptarse. La conveniencia de una u otra alternativa de acción en el cumplimiento de estos deberes del Presidente es asunto discrecional suyo, aunque sujeto a derecho y no exento del control político que ejerce el legislativo. El control jurídico no recae

sobre estos asuntos de conveniencia y oportunidad, sino sobre los aspectos reglados del ejercicio de tales competencias, como lo ha señalado esta Corporación anteriormente en relación concreta con la facultad de declarar turbado el orden público interno:

“...sin desconocer que se trata de un acto que se proyecta políticamente, es evidente que el decreto mediante el cual se declara el estado de conmoción interior es un acto jurídico que contiene elementos reglados por la propia Constitución y un elemento discrecional también reconocido por la Carta. Los elementos reglados están expresamente señalados en el artículo 213, según el cual el Presidente sólo puede declarar el estado de conmoción interior “en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía”. El elemento discrecional consiste en que el Presidente de la República es competente para apreciar la existencia de estos hechos y calificar su gravedad y su trascendencia así como para decidir si declara o no declara el estado de conmoción interior.”<sup>31</sup>

De esta manera, declarar o no declarar el estado de conmoción interior o utilizar o no las competencias que dicho estado le concede es facultad discrecional del Presidente, entendiendo la discrecionalidad no como una atribución absoluta no sujeta a límites, sino como la facultad que le permite apreciar las circunstancias de hecho y las de oportunidad y conveniencia que rodean la toma de la decisión, concediéndole la posibilidad de actuar o de no hacerlo, o de escoger el contenido de su determinación, siempre dentro de la finalidad general de restablecer el orden o impedir la extensión de la situación de conmoción.

23. Ahora bien, el principio de proporcionalidad exige que que las medidas expedidas durante los estados de conmoción interior “guarden proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar” (Ley 137 de 1994, artículo 13) y constituye uno de los aspectos reglados del ejercicio de la atribuciones reconocidas al ejecutivo durante la conmoción interior. La proporcionalidad ha sido definida como “la justa medida que debe existir entre los distintos instrumentos que se dicten para contrarrestar el orden perturbado y las situaciones o circunstancias de crisis que se pretende conjurar. <sup>32</sup> De donde puede deducirse que la proporcionalidad “es la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos”.<sup>33</sup>

De la anterior definición se desprende que la proporcionalidad mira a que las medidas adoptadas para conjurar la alteración del orden público sean adecuadas para ello, sin resultar excesivas por implicar restricciones de derechos, órdenes, o disposiciones innecesarias, como tampoco insuficientes para alcanzar su propósito.

Las facultades concedidas a las autoridades dentro de las zonas de rehabilitación y consolidación delimitadas en el Decreto bajo examen, si bien implican restricciones a las libertades de circulación, residencia y propiedad, no resultan excesivas en cuanto no afectan el núcleo esencial de tales derechos ni implican una suspensión de los mismos, siendo, de otro lado, adecuadas para lograr el restablecimiento del orden al conceder a las autoridades mayores medios de acción contra los grupos al margen de la ley que operan en las área delimitadas.

En efecto, cada una de ellas es adecuada y razonable frente a la gravedad de los hechos,

como pasa a estudiarse: En cuanto a la restricción a la libertad de circulación consistente en la imposición del toque de queda, esta medida, durante el estado de conmoción interior, ha sido considerada abstractamente como ajustada a la Constitución, en cuanto no implica sino la restricción del derecho. A juicio de la Corte, dado el alto índice de criminalidad existente en las zonas de rehabilitación que revelan las pruebas allegadas, esta restricción resulta útil en cuanto permite a las autoridades ejercer un control de los movimientos de los grupos delincuenciales. Su utilización, especialmente en horas nocturnas, impide el camuflaje de bandas, armas, municiones, etc. Evidentemente implica la limitación de movimientos de la ciudadanía en general, pero dicho sacrificio no resulta excesivo frente a los beneficios obtenidos por la utilización de la medida. En tal virtud, en el caso presente, no resulta desproporcionada.

Otro tanto cabe decir en relación con las demás medidas restrictivas de la libertad de circulación que puede el Gobierno adoptar en las zonas delimitadas en el Decreto 2929 de 2002, como lo son los retenes militares, indicativos especiales para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito y circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados<sup>34</sup>. Al igual que el toque de queda, estas medidas facilitan a las autoridades controlar el porte ilegal de armas y municiones, vigilar áreas especialmente vulnerables o las personalidades amenazadas y establecer garantías para la protección de la ciudadanía, por ejemplo en lugares de reunión masiva o en edificios institucionales. Como en el caso anterior, su utilización no implica un sacrificio desproporcionado de derechos frente a la seguridad general lograda a través de ellas. En tal medida, tampoco resultan desproporcionadas.

En cuanto a la facultad de recabar información sobre armas, explosivos, accesorios, municiones y equipos de telecomunicaciones, o sobre vehículos y otros medios de transporte, terrestre, fluvial, marítimo o aéreo, que circulen en las zonas de rehabilitación<sup>35</sup> ya la Corte en la Sentencia C-1024 de 2002 había expresado que ella “puede resultar útil para el control del orden público y desde ese punto de vista adecuada a la finalidad que se persigue con la declaración del estado de conmoción interior.” Ahora bien, dentro del contexto de la especial alteración del orden público reinante en las zonas delimitadas en el Decreto 2929 de 2002, el uso de esta facultad resulta ser particularmente razonable, pues es evidente que la comisión de los delitos y actos de terror requieren para su consumación de este tipo de objetos. En tal virtud, la información que se tenga sobre su tenencia, contribuye al control de su utilización para los referidos fines criminales.

Igualmente razonable y proporcionada es la facultad otorgada a los comandantes militares de las zonas de rehabilitación para ordenar a la autoridad competente la suspensión de permisos de porte de armas de fuego<sup>36</sup>. Esta medida garantiza la seguridad general, y dentro del estado de cosas que se vive en las zonas delimitadas mediante el Decreto 2929 de 2002, resulta casi una disposición ineludible para lograr el restablecimiento de la garantía de los derechos fundamentales.

Ante la significativa presencia de miembros de las organizaciones delincuenciales en las zonas a que se refiere el Decreto bajo examen, la exigencia de portar el documento de identificación personal en dichas áreas, autorizándose a las autoridades para retener por 24 horas a quienes no cumplan esta obligación a fin de verificar su identidad y se establecer si

se trata de personas requeridas por las autoridades<sup>37</sup>, se revela adecuada y razonable, sin significar una limitación excesiva de derechos, si se la mira frente a la urgente necesidad de capturar a los responsables de los frecuentes actos terroristas. Tampoco encuentra en esta facultad una desproporción manifiesta, dadas las particularidades de la situación de orden público en las referidas zonas que delimitó el gobierno en el Decreto que ocupa la atención de la Corte.

Respecto de la restricción al tránsito y permanencia de extranjeros en las zonas de rehabilitación, ella permite a las autoridades controlar el tráfico de armamento y municiones, dotaciones, equipos, tráfico de drogas etc. La condición de zona limítrofe que presenta en especial la zona de Arauca y las actividades de tráfico internacional de narcóticos a que se dedican las organizaciones delincuenciales hace necesario un control del tránsito de extranjeros, lo cual no conlleva un trato desigual respecto de individuos colombianos. En tal virtud la medida no es desproporcionada a la situación fáctica de especial convulsión que se vive en las zonas de rehabilitación. Con todo, no deben olvidarse los condicionamientos impuestos a esta facultad de limitar tales derechos de los extranjeros, indicados en la Sentencia C-1024 de 2002, según los cuales la restricción no puede incluir a los que lleven a cabo actividades periódicas o a quienes pretendan realizar o realicen en ellas labores humanitarias, o de sanidad, o de asistencia religiosa, pues ello “resultaría violatoria de normas de Derecho Internacional Humanitario que obligan a Colombia.” Además, en relación con otros extranjeros distintos a los anteriores, “podría exigírseles que comuniquen al gobernador su intención de transitar o permanecer en la zona respectiva, pero la negativa a concederles la autorización prevista en el decreto, deberá ser motivada de manera específica y sólo cuando razones de orden público así lo justifiquen en el caso concreto, ya que los extranjeros conforme al artículo 100 gozan de los mismos derechos civiles que los colombianos pero la ley puede limitarlos por razones de orden público.”

Finalmente, la restricción al derecho de propiedad mediante la autorización para la utilización de bienes o servicios particulares, medidas estas que deben adoptarse dentro de los condicionamientos señalados por la Corte en la aludida Sentencia C-1024 de 2002, no implica el desconocimiento del derecho de dominio ni impone cargas excesivas a los particulares y en cambio se justifican por la función social de la propiedad y el principio de solidaridad que constitucionalmente obliga a responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Por lo tanto, la aplicación en las zonas delimitadas mediante el Decreto 2929 de 2002 de las medidas consignadas en los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002, concreta y específicamente no resulta desproporcionada. Debe resaltarse además, que la aplicación de tales medidas en dicha zonas no fue considerada como desproporcionada por ninguno de los intervinientes en el presente proceso.

Además, no debe olvidarse que, abstractamente, la constitucionalidad de estas facultades ya fue objeto de estudio en la mencionada Sentencia C-1024 de 2002, en la que se expresó:

“La Corte encuentra constitucional la posibilidad de restringir en las zonas de rehabilitación los derechos fundamentales señalados. En consecuencia, en principio los decretos legislativos que se dicten para delimitar su área geográfica pueden hacer tales restricciones.

Sin embargo, en cada caso, el Gobierno Nacional deberá cumplir los requisitos señalados en la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, tanto formales como de fondo.”

Sin embargo, a juicio de uno de los intervinientes, las medidas adoptadas mediante el Decreto 2929 de 2002, que consisten en delimitar una zona en donde pueden imponerse restricciones a ciertas libertades y derechos que no operan para el resto del territorio, resultan desproporcionadas, por cuanto, según afirma, existen otras zonas del país en donde la situación de alteración del orden es de mayor gravedad. Cabe entonces preguntarse si la proporcionalidad de las medidas adoptadas para restablecer el orden público en determinada zona, es decir su adecuación sin excesos ni defectos para lograr el restablecimiento del orden en ella, puede depender de que en otras zonas no se hayan adoptado medidas similares.

A juicio de la Corte, el hecho de que el Gobierno no haya delimitado nuevas zonas de rehabilitación no hace desproporcionadas las medidas que se han adoptado en las zonas de rehabilitación y consolidación señaladas en el Decreto 2929 de 2003. Lo anterior porque la proporcionalidad de la medida no se examina frente a otras posibles medidas adoptables en otros lugares y circunstancias, sino frente a la situación concreta sobre la que pretenden actuar.

24. Ahora bien, en relación con las medidas adoptadas en los artículos 3°, 4° y 5° del Decreto 2929 de 2002 consistentes en: (i) facultar al Presidente de la República para designar un comandante militar en las zonas delimitadas, a fin de que asuma el control operacional conforme al artículo 13 del Decreto 2002 de 2002; (ii) precisar la competencia de consuno de los gobernadores de los departamentos para la adopción de las medidas a que se refiere el Decreto mencionado, siempre que en una zona de rehabilitación y consolidación concurren dos o más municipios ubicados en diferentes departamentos; y (iii) ordenar la presencia permanente de la Policía Nacional en dichas zonas, la Corte encuentra que ellas también resultan proporcionadas en cuanto se adecuan para lograr el restablecimiento de la normalidad, sin imponer restricciones excesivas.

Como se recuerda, el artículo 6° del Decreto en estudio ordena que los ministerios de Educación Nacional, Salud y de Trabajo y Seguridad Social presenten planes y proyectos en sus respectivas áreas, que conlleven a la rehabilitación de las zonas, lo cual en sí mismo resulta ajustado al principio de finalidad y particularmente importante por las circunstancias de depresión social existentes en las zonas de rehabilitación y consolidación. Si bien podría pensarse que esta medida no es suficiente para el restablecimiento del orden público, sin embargo resulta proporcionada en cuanto contribuiría a reestablecer las condiciones económicas y sociales necesarias para el logro de la paz social. La Corte considera que aquí el principio de proporcionalidad se cumple, si se entiende que la proporcionalidad de una medida consiste en que ella sea adecuada y razonable para lograr el restablecimiento del orden público o para contribuir a ello, sin imponer innecesarias o excesivas restricciones de derechos. Es decir, aunque la medida por sí sola no tenga la virtualidad de restaurar el orden público, aunada a las demás acciones del Estado coadyuva a consolidar un orden justo, presupuesto de la verdadera paz, y en tal virtud resulta proporcionada y razonable.

Sin embargo, dado que la norma tal como está redactada se refiere a la sola formulación de planes de rehabilitación de contenido social, lo cual en si mismo prácticamente en nada contribuye a la obtención de la paz, a fin de reforzar su eficacia la Corte considera adecuado el condicionamiento de constitucionalidad que sugiere el Ministerio Público, referente a que debe darse inicio a la ejecución de dichos planes de rehabilitación dentro del término de la conmoción.

Por lo anterior la Corte comparte en este punto los criterios expuestos por el Ministerio Público, en el sentido de que dichos proyectos deben llevarse a ejecución durante el término de la conmoción y, si es posible dada su naturaleza, concluirse en dicho término. Solo bajo este entendimiento la medida a que se refiere el artículo 6° del Decreto 2929 de 2002 respeta el principio de proporcionalidad, al contribuir eficazmente al restablecimiento del orden.

#### C.4.5 Principio de no discriminación

25. Exige el principio de no discriminación que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no entrañen diferencia de trato alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. (Ley 137 de 1994, artículo 14).

Ninguna de las disposiciones contenidas en la parte normativa del Decreto 2929 de 2002, como tampoco las medidas que en virtud de la delimitación de las zonas de rehabilitación y consolidación pueden adoptarse allí, señaladas en los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002 (con los condicionamientos introducidos por la Sentencia C-1024 de 2002), entraña diferencias de trato, o se dirige sólo a determinado grupo de la población. Se trata por tanto de una preceptiva general, impersonal y abstracta, que no irrespeta el canon 13 superior.

#### C.4.6 Principio de subsidiariedad:

27. Conforme a este principio, la utilización de las facultades excepcionales se supedita a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para resolver la situación de grave alteración del orden público.

Las facultades excepcionales que ha ejercido el Gobierno al expedir el Decreto 2929 de 2002 fueron las de delimitar zonas en donde proceden restricciones especiales, como se ha analizado a lo largo de la presente providencia.

Encuentra la Corte que el supuesto fáctico que soporta el ejercicio de estas facultades, consistente en la especial alteración del orden público en estas zonas por la presencia de los grupos al margen de la ley y su intensa actividad, y la hasta ahora imposibilidad de lograr el restablecimiento del orden con los recursos ordinarios y aun con aquellos de que se dispone de manera general durante la conmoción interior, hace razonable la utilización de esos mecanismos suplementarios de excepción, por cuanto sin la adopción de controles especiales y sin los medios de acción que conceden a las autoridades las atribuciones de que disponen dentro de las zonas de rehabilitación, parece muy difícil lograr el restablecimiento de la normalidad, una vez visto y comprobado el potencial perturbador de los agentes del

desorden y la ola de violaciones a los derechos fundamentales que vienen produciéndose en estas regiones del territorio nacional.

C.5. Respeto del artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

28. El artículo 4° de la Ley 137 de 1994 remite al 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos para prohibir que durante los estados de excepción se afecten de los derechos a la vida y a la integridad personal, el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos, la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación, la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal, el derecho a elegir y ser elegido, el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles y el derecho al habeas corpus. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Para la Corte, ninguna de estas prohibiciones es transgredida al delimitar zonas especiales de rehabilitación que autorizan a aplicar en ellas las medidas a que se refieren los artículos 13 y siguientes del Decreto 2002 de 2002, cuya constitucionalidad, con algunos condicionamientos, ya fue declarada mediante Sentencia C-1024 de 2002.

Con fundamento en todas las consideraciones anteriores, la Corte estima que el Decreto 2929 de 2002 se ajusta a la Constitución y a la Ley 137 de 1994, en especial a lo dispuesto por su artículo 9° según el cual las facultades excepcionales no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción, sino únicamente cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación y motivación de incompatibilidad.

## VII. DECISION

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

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

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 2929 de 2002, salvo el artículo 6°, el cual sólo se ajusta a la Constitución en el entendido según el cual los planes y proyectos a que se refiere deben llevarse a ejecución durante el término de la conmoción y, si es posible dada su naturaleza, concluirse en dicho término.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARAINÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-122/03

Referencia: expediente RE-129

Revisión oficiosa del Decreto 2929 de 2002 "Por el cual se delimitan unas zonas definidas e el Decreto 2002 de 2002"

Magistrado ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Teniendo en cuenta que los suscritos magistrados salvaron el voto respecto de la decisión adoptada mediante la Sentencia C-1024 de 2002 según la cual la delimitación de las zonas de rehabilitación y consolidación debía ser llevada a cabo mediante la expedición de decretos legislativos, por las razones expuestas en dicho salvamento y a las cuales ahora se remiten, en este caso se permiten aclarar el voto en el sentido de que sólo en acatamiento al principio

de cosa juzgada han aceptado esa posición en la presente Sentencia.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-122/03

PRINCIPIO DE NECESIDAD-Deficiencia (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE NECESIDAD-Gobierno no explicó motivo concreto de especialidad (Salvamento de voto)

MOTIVACION-Medio técnico de control de la causa del acto (Salvamento de voto)

MOTIVACION-No es un requisito meramente formal sino de fondo (Salvamento de voto)

MOTIVACION-Razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión (Salvamento de voto)

MOTIVACION-Exigencia de orden constitucional (Salvamento de voto)

MOTIVACION EN ESTADOS DE EXCEPCION-Deber del Gobierno de motivar adecuadamente cada una de las medidas (Salvamento de voto)

ZONAS DE REHABILITACION-Límites del Gobierno para crearlas y consolidarlas (Salvamento de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Imposibilidad de hacer el control de proporcionalidad al no indicar las medidas aplicadas (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE NECESIDAD-Vulneración (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE FINALIDAD-Vulneración (Salvamento de voto)

PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA-Vulneración por ausencia de motivación (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-No tiene por finalidad suplir los graves vacíos en la motivación del acto (Salvamento de voto)

Referencia: expediente RE-129

Revisión oficiosa del decreto 2929 de 2002 "Por el cual se delimitan unas zonas definidas en el decreto 2002 de 2002"

Magistrado Ponente:

Con todo respeto, la suscrita Magistrada disiente de la decisión mayoritaria de la Corporación que consideró ajustado a la Constitución, el decreto legislativo 2929 de 2002, “salvo el artículo 6, el cual sólo se ajusta a la Constitución en el entendido según el cual los planes y proyectos a que se refiere deben llevarse a ejecución durante el término de la conmoción y, si es posible dada su naturaleza, concluirse en dicho término”, ya que considero que la Corte debió haber declarado inexecutable la totalidad del mencionado decreto, por las razones que paso a explicar.

#### 1. Violación al principio de necesidad.

Al tenor del artículo 11 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente. (subrayado fuera de texto ).

En mi opinión, en la parte motiva del decreto legislativo 2929 de 2002, el Gobierno Nacional debió expresar las razones por las cuales consideró que las dos zonas de rehabilitación y consolidación creadas en el decreto extraordinario objeto de examen tienen una especialidad tal que permitía sobre ellas hacer una restricción mayor de los derechos fundamentales que en el resto del territorio nacional o una ampliación del campo de aplicación de las normas dictadas en desarrollo de la declaración del estado de conmoción interior, y sus habitantes son sujetos de mayores limitaciones a sus derechos<sup>38</sup>[1]. Deficiencia que a mi juicio implica el incumplimiento del principio de necesidad consagrado en la Ley Estatutaria.

En efecto, en el texto del decreto legislativo 2929 de 2002 el Gobierno Nacional se limitó a señalar, como “justificación” a la adopción de la decisión “que existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales”, sin concretar de que se trata su especial convulsión, máxime si se tiene en cuenta que todo el territorio nacional aqueja una grave alteración del orden público y por ello, en su totalidad, se encuentra bajo el estado de excepción.

En el contexto actual del conflicto armado, caracterizado por la presencia, a lo largo de toda la geografía nacional, de numerosos miembros de grupos armados de diferentes ideologías y de alteraciones constantes al orden público, no basta con referirse a zonas del país especialmente convulsionadas, sino que era preciso, para efectos de que la Corte pudiera realizar el respectivo control constitucional, indicar el motivo concreto de especialidad, por ejemplo un mayor número de atentados terroristas o una situación geográfica especial o ciertos recursos naturales de especial cuidado, etc.

Al respecto, cabe recordar que la motivación es un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello no es un requisito meramente formal, sino de fondo. En tal sentido, no se cumple con éste apelando a cualquier forma convencional; por el contrario, la motivación ha de ser suficiente, es decir, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión. No basta, por tanto, recurrir a conceptos jurídicos indeterminados, a expresiones ambiguas o confusas o carentes de sentido dado el contexto en el que se aplican.

En materia de estados de excepción, el deber que le asiste al Gobierno Nacional de motivar adecuadamente cada una de las medidas adoptadas constituye no sólo una exigencia de orden constitucional, en tanto que elemento fundamental del principio de necesidad, sino una importante garantía para el ejercicio de los derechos fundamentales.

En la sentencia de la que me aparto, la Corte motu proprio procedió a determinar en que consistía la especialidad de las dos zonas de rehabilitación y analizando de manera genérica las pruebas, encontró satisfecho el requisito de necesidad, sin reparar en que la gravedad que todas ellas muestran puede predicarse de muchas zonas del país o de casi todo su territorio, pero sin que hubiere quedado claro, según la manifestación que debió hacer el Gobierno, cual la razón de la especialidad de las dos zonas delimitadas en el decreto legislativo 2929 de 2002 en relación con todo el territorio

Además de la anterior falencia del decreto 2929 de 2002, que por si sola lo hacía inexecutable, el Gobierno Nacional procedió a delimitar dos extensas zonas de rehabilitación y consolidación sin mencionar qué medidas en concreto y restrictivas de los derechos fundamentales serían aplicables en las mismas.

La Corte Constitucional, en sentencia C-1024 de 2002 con ponencia del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra estableció unos claros límites al Gobierno Nacional, al momento de crear zonas de rehabilitación y consolidación. Y además de indicar que tal delimitación debía hacerse mediante un decreto legislativo, al respecto de la indicación en el mismo de las restricciones específicas de que serán objeto de manera adicional los habitantes de dicha zonas, dijo:

“La Corte encuentra constitucional la posibilidad de restringir en las zonas de rehabilitación los derechos fundamentales señalados. En consecuencia, en principio los decretos legislativos que se dicten para delimitar su área geográfica pueden hacer tales restricciones. Sin embargo, en cada caso, el Gobierno Nacional deberá cumplir los requisitos señalados en la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, tanto formales como de fondo”.

De manera que, al no indicarse en el decreto en estudio las medidas, una o varias de las determinadas en el decreto 2002 de 2002, que se aplicarían como adicionales en las zonas de rehabilitación y consolidación, se colocó a la Corte en imposibilidad de hacer el correspondiente control de proporcionalidad sobre el decreto 2929 del mismo año, dado que, solo una vez expresada y probada la especialidad de las zonas creadas podía la Corte analizar si las mayores medidas de restricción que se les aplicaría, y que debieron ser indicadas por el Gobierno de manera concreta, resultaban proporcionales o no.

En este punto igualmente la Corte también, motu proprio determinó que en las zonas creadas se aplicarían todas las medidas excepcionales contenidas en el decreto 2002 de 2002 dado que el Gobierno no indicó, por el contrario, cuales no aplicaría.

Podría pensarse que en virtud de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 12 del decreto aludido, sería entonces inocuo pronunciarse sobre la constitucionalidad de las demás normas que integran ese capítulo. No obstante, la Corte las analizará en su contenido material frente a la Constitución Política en cumplimiento de sus funciones y sin que ello signifique pronunciamiento anticipado sobre la exequibilidad concreta de decretos

legislativos que el Gobierno pudiera dictar, si así lo estima pertinente, para crear y delimitar zonas de rehabilitación y consolidación, pues las normas futuras deberán cumplir los demás requisitos exigidos por la Constitución Política, por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y por los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, lo cual será objeto de análisis particular y concreto en cada caso.

Así pues, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el caso del decreto legislativo 2929 de 2002, se debió haber declarado la inexecutableidad del mismo por violar el principio constitucional de necesidad.

## 2. La finalidad de la medida.

De conformidad con el inciso segundo del artículo 213 constitucional y el artículo 10 de la Ley Estatutaria sobre Estados de Excepción, los decretos legislativos deben ir orientados a conjurar, de manera específica y directa, las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos. En tal sentido, la finalidad guarda una estrecha relación con la razonabilidad de la medida, entendida ésta, en palabras de Jovanovic, como un vínculo entre “la adopción del acto jurídico y los hechos pertinentes en los que éste pretende apoyarse”<sup>39</sup>[2].

Al no figurar en el decreto legislativo 2929 de 2002 una verdadera motivación para la expedición del acto, resulta vulnerado, de igual manera, el principio constitucional de finalidad. En efecto, del texto del decreto no se desprende por ninguna parte por qué razones el Gobierno Nacional decidió escoger estas zonas del país para aplicarles un régimen jurídico especial. Dada que la alteración del orden público en Colombia no se circunscribe a las mencionadas regiones sino que infortunadamente es generalizada, el Gobierno Nacional tenía la carga de argumentar la adopción de su decisión.

Y, al no haberse indicado de manera concreta las medidas específicas adicionales a tomar en dichas zonas, también se violó el principio de finalidad, pues no aparece claro cual la finalidad de creación de dichas zonas de consolidación y rehabilitación, si no se indicó de manera concreta cuales restricciones especiales les serían aplicables a ellas.

## 3. La proporcionalidad de la medida.

En términos generales, la proporcionalidad se enmarca dentro de un examen de medio a fin. En tal sentido, dados los vacíos que en materia de motivación caracterizan al decreto legislativo 2626 de 2002, resulta desproporcionado aplicarles a determinadas personas, habitantes de las creadas zonas de rehabilitación y consolidación, limitaciones aún más gravosas a sus derechos fundamentales que las que soportan los demás colombianos, sin que aparezca claro por qué razones en esos territorios la situación es aún más grave.

En suma, la ausencia de motivación al respecto torna de entrada desproporcionada la medida excepcional, así como la ausencia de determinación de las medidas especiales concretas que allí se tomarían.

## 4. Las deficiencias en la motivación del acto y el ejercicio del control de constitucionalidad.

En el presente asunto deseo reiterar la posición que adopté en mi salvamento de voto a la

sentencia C-940 de 2002, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, mediante la cual la Corte declaró exequible el Decreto Legislativo 1885 de 2002 “Por medio del cual se adiciona el Decreto 1838 de 2002”, en el sentido de que las carencias de las que suelen adolecer los decretos legislativos adoptados en virtud de la actual conmutación interior, no pueden ser suplidas en el curso del juicio de constitucionalidad. En efecto, la aportación, el decreto y la práctica de pruebas durante estos procesos de constitucionalidad, amén del estudio de las diversas argumentaciones presentadas por las autoridades públicas en estos casos, no tienen por finalidad suplir los graves vacíos en la motivación de que adolece un acto jurídico determinado, sino que, por el contrario, apuntan a constatar la existencia de unos hechos ( juicio de existencia ), que se alegan como justificación para la adopción de un decreto legislativo, y adelantar los correspondientes juicios de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad ( juicios de valor ).

Fecha ut supra

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Salvamento de voto a la Sentencia C-122/03

Con el respeto que merecen las decisiones de la Corte Constitucional, salvo mi voto en relación con la decisión tomada en la Sentencia C-122-03, que declaró exequible el Decreto 2929 de 2002. Las razones de mi disenso son las siguientes:

1. Tratándose de un decreto legislativo que delimita Zonas de Rehabilitación y Consolidación, era necesario que el Gobierno Nacional indicara los motivos por los cuales cada una de las áreas en él indicadas debían delimitarse como tales. Es decir, era preciso que en relación con cada una de esas áreas se indicaran los hechos específicos generadores de la especial convulsión que condujeron a esa decisión.
2. En mi criterio, la Corte no debió perder de vista que el decreto examinado permite la adopción de medidas doblemente excepcionales que se despliegan “sin perjuicio de la aplicación de las demás dictadas en conmutación interior”, circunstancia que tornaba imperativa una motivación razonable y verificable pues sólo una motivación de esa índole puede hacer la diferencia entre un ejercicio legítimo de autoridad y un simple acto de poder.
3. Es claro que tal exigencia no es satisfecha por un decreto legislativo en el que, como único argumento para delimitar dos Zonas de Rehabilitación y Consolidación, se esgrime que se trata de “zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de organizaciones criminales” y en el que la sola relación de los municipios que integran cada una de esas zonas es más extensa que la aparente motivación del Decreto. Tal afirmación, vaga y general, no constituye una justificación precisa ni una manifestación suficiente con miras a la delimitación de tales zonas pues nada se opondría a que con base en ella todo el territorio nacional sea declarado como Zona de Rehabilitación y Consolidación ya que hoy es difícil encontrar una región que no se halle “especialmente convulsionada por el accionar de organizaciones criminales”.

4. Con la tesis mayoritaria, carece de sentido la exigencia impuesta por la Corte en cuanto a que la delimitación de las Zonas de Rehabilitación y Consolidación se disponga por medio de decretos legislativos: Ese rigor, legítimo frente a la Carta, se trastoca en una solemnidad inútil si al momento del control constitucional se permite que la delimitación de tales zonas se disponga sin una motivación razonable que la justifique.

5. El ejercicio de una atribución excepcional como la de delimitar zonas geográficas en las que se han de restringir con mayor rigor los derechos de los ciudadanos, debe ser motivado en el texto del decreto y no solo en el proceso automático de control constitucional. Si así fuera, los actos del Gobierno bien podrían ser inmotivados pues siempre existiría la posibilidad de defenderlos en los estrados judiciales. Sin embargo, esta alternativa es incapaz de rodear los actos del ejecutivo de la legitimidad de que están urgidos, al menos si se trata de ejercerlos sin desconocer la fuerza que la razón, expuesta mediante argumentos, tiene en una democracia constitucional. Lo que, desde luego, no impide desconocer que en ocasiones pueda abrirse paso la razón de la fuerza, ésta si no requerida de argumentos.

Estas consideraciones generan en mí el convencimiento de que el Decreto legislativo sometido a examen debió ser declarado inexecutable.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-122/03

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Falta de motivación para crear zonas de rehabilitación (Salvamento de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Motivación no es concreta, particular ni específica (Salvamento de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Declaratoria de exequibilidad sin análisis particular y concreto del caso (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo mi voto en relación con la decisión contenida en la Sentencia C-122 de 18 de febrero de 2003, en la cual se declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 2929 de 2002, si bien en cuanto a su artículo 6º se declaró la constitucionalidad condicionada, de lo que igualmente discrepo.

Son razones de este salvamento de voto las que se expresan a continuación:

1ª. Mediante Sentencia C-1024 de 26 de noviembre de 2002, se declaró la inexecutable del artículo 12 del Decreto Legislativo 2002 del 9 de septiembre de 2002, norma esta que a continuación del artículo 11 del mencionado Decreto en el cual se define lo que ha de entenderse por “zona de rehabilitación y consolidación”, dispone que ellas “serán delimitadas por el Presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones para la conservación y restablecimiento del orden público en todo el territorio nacional”.

2ª. De manera expresa se dijo por la Corte para fundamentar la declaración de

inexequibilidad del citado artículo 12 del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002, lo que a continuación se transcribe:

“5.1. Como se observa de la lectura de las disposiciones que integran el capítulo II del decreto objeto de control, en él se autoriza la creación de las denominadas “zonas de rehabilitación y consolidación”, definidas como un área geográfica que se encuentre afectada “por acciones de grupos criminales”, cuya delimitación se hará por el Presidente de la República, y en la cual resulta necesaria la aplicación de “medidas excepcionales” que en ese capítulo se establecen, y en las que también se aplicarán “las demás medidas dictadas en la conmoción interior”.

“Las limitaciones especiales a los derechos fundamentales con vigencia en tales zonas, abarcan el derecho a la libre circulación y residencia, con las restricciones y requisitos de que tratan los artículos 14 y 15; sanción con retención transitoria en caso de no dar información previa con dos días de antelación cuando se exija a personas determinadas enterar a la autoridad civil del municipio y en su defecto al comandante de estación o subestación de policía sobre “todo desplazamiento fuera de la misma cuando se trate de su residencia habitual” (art. 16); la atribución de facultades al comandante militar de la zona de rehabilitación y consolidación para recoger, verificar, conservar y clasificar la información a que se refiere el artículo 17 del decreto; limitaciones al tránsito y permanencia de extranjeros en tales zonas. E igualmente, se establece la posibilidad de afectar, por “[c]ualquier miembro de la Fuerza Pública”, la libertad personal de conductores y auxiliares de medios de transportes que ingresen, transiten o salgan de las zonas de rehabilitación y consolidación cuando “exista indicio que permita inferir que con la carga que transporta se pretende auxiliar a alguna organización delictiva o a sus miembros”, indicio que ellos mismos valoran pues no se indica que ha de hacerlo una autoridad judicial. Adicionalmente, se faculta a alcaldes o gobernadores con jurisdicción en el lugar para autorizar la utilización temporal de bienes de los particulares o imponerles la prestación de servicios técnicos y profesionales, conforme lo establece el artículo 23 del decreto que se revisa.

“5.2. Es claro para la Corte que conforme a las atribuciones que al Presidente de la República le confiere el artículo 189-3 de la Carta, a él le corresponde, como “Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República” la dirección de la Fuerza Pública con facultad para disponer de ella en todo el territorio nacional para la conservación del orden público y su restablecimiento “donde fuere turbado” (art. 189-4 C.P.). Es decir, que bien podría el Presidente de la República disponer la concentración temporal de la Fuerza Pública en aquellas zonas del país donde se requiera para los efectos constitucionales acabados de mencionar, aun en situaciones de normalidad y, con mayor razón durante el estado de conmoción interior.

“5.3. No existe discusión sobre la facultad que el Presidente de la República tiene conforme al artículo 213 de la Carta, para declarar temporalmente el estado de conmoción interior, con la firma de todos sus ministros, y con sujeción a los requisitos allí establecidos, caso este en el cual podrá dictar luego decretos legislativos que tengan relación directa y específica con esa declaración y por finalidad el restablecimiento del orden público. Mediante tales decretos no puede el Presidente de la República suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales, por cuanto expresamente se lo prohíbe el artículo 214-2 de la

Constitución. Pero si podrá establecer limitaciones a los mismos, con observancia de lo dispuesto en la Constitución, en las leyes no expresamente suspendidas por incompatibilidad mediante decreto legislativo, en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y en los tratados y convenios internacionales que obligan a Colombia, como ya se dijo en otro aparte de esta sentencia y ahora se reitera.

“5.4. Declarado entonces el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional, pueden limitarse pero no suspenderse derechos fundamentales de los habitantes con observancia de lo dispuesto en las normas constitucionales mencionadas y dándole cumplimiento a las normas contenidas en los artículos 8 a 14 de la Ley 137 de 1994, siempre teniendo en cuenta que el estado de conmoción interior, aunque es excepcional, es un régimen de legalidad, una respuesta jurídica a una situación extraordinaria que exige que esas limitaciones sean adoptadas mediante decretos legislativos con la firma del Presidente de la República y todos sus ministros.

“5.5. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 213 de la Carta, el estado de conmoción interior puede ser declarado “en toda la República o en parte de ella”, norma ésta cuya finalidad desde antaño está clara: así saben los ciudadanos dónde impera la legalidad propia de la situación de normalidad y dónde la legalidad transitoria, excepcional, extraordinaria, en virtud del cual les pueden ser limitados sus derechos fundamentales.

“5.6. En el capítulo II del decreto que se revisa, se establece que en las denominadas zonas de rehabilitación y consolidación que allí se definen pero no se determinan, habrá dos grupos de medidas restrictivas de derechos fundamentales para sus habitantes, a saber: las generales establecidas en el decreto para todos los habitantes del territorio nacional y, además, unas específicas, particulares y concretas, que sólo rigen y son aplicables a quienes habiten en dichas zonas o para quienes ocasionalmente entren o salgan de ellas, como ya se vio, es decir, que a ellas se contrae el ámbito personal de aplicación de tales medidas restrictivas.

“En la motivación del decreto se afirma que “existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales”, por lo que “se hace necesario delimitarlas en zonas de rehabilitación y consolidación”, en las cuales se aplicarán “medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos”; pero luego de tal aseveración se guardó silencio en relación con cuáles son esas zonas y la razón que justifique cada una de las medidas específicas que allí se anuncian para limitar algunos derechos, lo que exige de manera expresa el artículo 8 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

“5.7. Siendo ello así, en cada una de las zonas de rehabilitación y consolidación que podrían ser establecidas según el decreto, existirían limitaciones adicionales y especiales a los derechos fundamentales de quienes allí habiten, o entren o salgan de manera ocasional. Es decir, en dichas zonas se amplía el campo de aplicación de las normas dictadas en desarrollo de la declaración del estado de conmoción interior, y sus habitantes son sujetos de mayores limitaciones a sus derechos fundamentales que las del resto del territorio nacional.

“Por ello, las zonas de rehabilitación y consolidación en cuanto fijan el ámbito espacial de aplicación de normas de excepción para la limitación adicional de derechos fundamentales,

necesariamente deben ser objeto de delimitación en un decreto legislativo, dictado por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros. Es claro que ello ha de ser así, pues la definición sobre en cuáles municipios del territorio nacional que formarían una zona de rehabilitación y consolidación entrarían a operar restricciones adicionales a los derechos fundamentales, no puede adoptarse por un decreto ejecutivo o por otro acto administrativo, sino por una norma que tenga la categoría de ley material, es decir, por un decreto legislativo.

“En caso contrario, el establecimiento de zonas especiales para limitar adicionalmente los derechos fundamentales quedaría fuera del control constitucional con violación manifiesta de lo dispuesto en los artículos 213 y 214 de la Carta Política. Además, se dificultaría en alto grado el seguimiento que la comunidad internacional ha de realizar sobre las medidas excepcionales restrictivas de las libertades públicas, conforme a lo dispuesto por el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

“5.8. La Corte encuentra constitucional la posibilidad de restringir en las zonas de rehabilitación los derechos fundamentales señalados. En consecuencia, en principio los decretos legislativos que se dicten para delimitar su área geográfica pueden hacer tales restricciones. Sin embargo, en cada caso, el Gobierno Nacional deberá cumplir los requisitos señalados en la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, tanto formales como de fondo.

“5.9. Corolario obligado de lo anteriormente expuesto, es entonces que el artículo 12 del decreto objeto de revisión, en cuanto atribuye al Presidente de la República la facultad de delimitar las zonas de rehabilitación y consolidación a que se ha hecho mención, es contrario a la Carta Política y así se declarará por la Corte”.

3ª. Adicionalmente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-1024 de 26 de noviembre de 2002, de manera expresa en la motivación del fallo precisó en el numeral 6º en relación con los demás artículos del Capítulo II del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002, que:

“6. Análisis de constitucionalidad de los demás artículos del Capítulo II del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002.

“Conforme a lo dispuesto por el artículo 214, numeral 6 de la Constitución Política, enviados por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional los decretos legislativos que dicte en los estados de excepción, a esta Corporación le corresponde decidir “definitivamente sobre su constitucionalidad”.

“Podría pensarse que en virtud de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 12 del decreto aludido, sería entonces inocuo pronunciarse sobre la constitucionalidad de las demás normas que integran ese capítulo. No obstante, la Corte las analizará en su contenido material frente a la Constitución Política en cumplimiento de sus funciones y sin que ello signifique pronunciamiento anticipado sobre la exequibilidad concreta de decretos legislativos que el Gobierno pudiera dictar, si así lo estima pertinente, para crear y delimitar

zonas de rehabilitación y consolidación, pues las normas futuras deberán cumplir los demás requisitos exigidos por la Constitución Política, por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y por los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, lo cual será objeto de análisis particular y concreto en cada caso”.

4ª. No cabe entonces duda de ninguna naturaleza sobre la declaración de inexecutable del artículo 12 del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002, así como tampoco en relación con el expreso pronunciamiento de la Corte en el sentido de que el análisis de constitucionalidad del resto del articulado de ese Capítulo, no puede significar “pronunciamiento anticipado sobre la executable concreta de Decretos Legislativos que el Gobierno pudiera dictar, si así lo estima pertinente, para crear y delimitar zonas de rehabilitación y consolidación, pues las normas futuras deberán cumplir los demás requisitos exigidos por la Constitución Política, por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y por los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, lo cual será objeto de análisis particular y concreto en cada caso”.

5ª. No obstante la diamantina claridad de lo dicho en la Sentencia C-1024 de 26 de noviembre de 2002, ahora la Corte Constitucional en la Sentencia C-122 de 18 de febrero de 2003, de manera absolutamente incongruente y contradictoria con el primero de los fallos mencionados, declara la constitucionalidad del Decreto Legislativo 2929 de 2002 “por el cual se delimitan unas zonas definidas en el Decreto Legislativo 2002 de 2002”, bajo el argumento según el cual el Presidente de la República puede, sin más requisitos, dictar las normas contenidas en este Decreto, lo que implica, per se que en las zonas de rehabilitación y consolidación creadas con unos municipios en el Departamento de Bolívar, otros del Departamento de Sucre y tres municipios del Departamento de Arauca, puede aplicarse la limitación de los derechos fundamentales a la circulación y residencia, las restricciones en materia de información, las exigencias especiales de identificación, la utilización de bienes o servicios de particulares y, en general las contenidas en el Capítulo II del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002.

Mi discrepancia con lo resuelto en la Sentencia C-122 de 18 de febrero de 2003, es radical. No la comparto, ni en la motivación ni en la decisión.

A mi juicio el Decreto Legislativo 2929 de 3 de diciembre de 2002 no contiene ninguna motivación que permita conocer las razones por las cuales se incluyó cada uno de los municipios que las integran en esas denominadas zonas de rehabilitación y consolidación.

No basta con hacer un listado de municipios para decir que ellos constituyen una zona de esa especie, sino que se imponía para el Presidente de la República expresar de manera particular y concreta, es decir, específica, por qué esos municipios y cada uno de ellos deberían formar parte de la zona de rehabilitación y consolidación respectiva. Eso en el Decreto brilla por su ausencia. En efecto:

a) El primer considerando simplemente expresa que mediante Decreto 1837 de 11 de agosto de 2002 se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, y que se prorrogó por noventa días más mediante Decreto 2555 del mismo año. De ahí no resulta ninguna motivación para que puedan agruparse algunos municipios para formar con ellos una “zona de rehabilitación y consolidación”.

b) El segundo considerando afirma que en el Decreto Legislativo 2002 de 2002 se adoptaron medidas para el control del orden público y se dio una definición de lo que ha de entenderse por “zonas de rehabilitación y consolidación”. Ello como salta a la vista nada indica sobre las razones por las cuales se adopta la decisión de agrupar algunos municipios en las zonas de rehabilitación y consolidación a que se refiere el Decreto Legislativo 2929 de 2002.

c) El tercer considerando pone de presente que el artículo 11 del Decreto Legislativo 2002 de 2002, definió lo que ha de entenderse como “zona de rehabilitación y consolidación” fue declarado exequible por la Corte Constitucional. Eso es cierto. Pero, ni de lejos constituye la expresión de razones que permitan entender por qué se agruparon unos municipios determinados en las zonas de rehabilitación y consolidación a que se refiere el Decreto Legislativo 2929 de 2002. Una definición como la contenida en el artículo 11 del Decreto Legislativo 2002 de 2002 nada dice sobre la necesidad de que unos municipios concretamente mencionados en un Decreto posterior integren una de dichas zonas, porque, como salta de bulto, a eso no pudo referirse el primero de los Decretos citados.

d) El cuarto de los considerandos asevera que “existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales, de manera que se hace necesario delimitarlas en Zonas de Rehabilitación y Consolidación, con el fin de aplicarles medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos”. Esa aseveración, como se ve, afirma que en el país existen unas zonas “especialmente convulsionadas”, que ello ocurre “por el accionar de las organizaciones criminales” y que “se hace necesario delimitarlas en zonas de rehabilitación y consolidación” para “aplicarles unas medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos”.

Con todo, en el Decreto Legislativo 2929 de 2002, se ignora que tampoco en este considerando se motivó lo dispuesto en cuanto a la delimitación de las zonas de rehabilitación y consolidación establecidas por él.

Obsérvese que expresar “que existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales”, es una afirmación de carácter indeterminado, tan imprecisa que de la misma manera que en este decreto se incluyeron unos municipios del Departamento de Bolívar, otros del Departamento de Sucre y otros del Departamento de Arauca para conformar con cada grupo zona de rehabilitación y consolidación, bajo el mismo enunciado habría podido afirmarse que como “existen zonas del país especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales” se decretara que los municipios de Soacha, Granada, Sylvania, Fusagasuga y Girardot en el Departamento de Cundinamarca constituirían una zona de rehabilitación y consolidación; o, igualmente, los municipios de Flandes, Espinal, e Ibagué, en el Departamento del Tolima, constituyeran otra zona de la misma especie; y, con la misma e imprecisa motivación, podría haberse dispuesto que los municipios de San Alberto, Curumaní, Chiriguaná, Becerril y Valledupar, serían otra zona de rehabilitación y consolidación; lo mismo ocurriría si con la misma motivación, se dispusiera que los municipios de Pasto, Sandoná, La Unión, Túquerres e Ipiales son una zona de rehabilitación y consolidación, y, en fin, así podrían multiplicarse los ejemplos por toda la geografía nacional.

Esa ambigüedad e imprecisión de la motivación que, precisamente por ello serviría para incluir municipios de cualquier departamento o departamentos limítrofes como integrantes de zonas de rehabilitación y consolidación, demuestra entonces que la motivación no cumple con el requisito de ser concreta, particular, específica, para dar así las razones por las cuales se limitarán los derechos de los ciudadanos que en ellas habitan. Es decir, bajo una afirmación general, desaparece la motivación exigida por la Ley 137 de 1994 y el artículo 213 de la Carta Política para dictar un Decreto Legislativo con unas disposiciones que limitan derechos de los asociados.

De esta suerte, en lugar de las razones concretas, particulares y específicas para limitar derechos fundamentales, se acude a una fórmula genérica, indeterminada, y de tal amplitud que en ella cabría lo que el Presidente de la República quisiese que quepa. Así se elude el control constitucional sobre Decretos de Estados de Excepción limitativos de la libertad de los asociados, a tal punto que sólo ignorando lo que la evidencia demuestra, podría declararse un Decreto de esa guisa como ajustado a la Constitución.

6ª. Para llegar a semejante deplorable conclusión la mayoría de la Corte, integrada en este caso por cuatro magistrados que salvaron el voto en la Sentencia C-1024 de 26 de noviembre de 2002 en relación con la inexecutable allí decretada respecto de su artículo 12 y otro colega que entonces formó parte de la mayoría, hizo tabla rasa de la expresa consideración de la Corte conforme a la cual el análisis de constitucionalidad de los demás artículos del Capítulo II del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002 no podría significar, como en efecto jamás significó, “pronunciamiento anticipado sobre la executable concreta de Decretos Legislativos que el gobierno pudiera dictar, sí así lo estima pertinente, para crear y delimitar zonas de rehabilitación y consolidación, pues las normas futuras (como este Decreto Legislativo 2929 de 2002), deberán cumplir los demás requisitos exigidos por la Constitución Política, por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y por los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos”, lo que, según la sentencia mencionada “será objeto de análisis particular y concreto en cada caso”. Análisis particular y concreto que en este caso se eludió para declarar en cambio la constitucionalidad del Decreto Legislativo 2929 de 2002, afirmando que la Sentencia C-1024 de 2002 no dijo lo que, como se acaba de demostrar, expresamente sí dijo.

7ª. Sentado lo anterior, como lo expresé en la Sala Plena, la aritmética lleva a concluir que cuatro (4) más uno (1) son cinco (5), y por ello se impuso la declaración de executable del Decreto Legislativo 2929 de 2002, como quiera que de nueve (9) magistrados, cuatro (4) son minoría, aunque así se desconozca una sentencia anterior como en este caso ocurre respecto de la distinguida con el número C-1024 de 2002. Por ello salvo mi voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Aclaración de voto a la Sentencia C-122/03

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Atribuciones de las autoridades públicas  
(Aclaración de voto)

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Alcance de las atribuciones reconocidas a las autoridades públicas (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN ESTADOS DE EXCEPCION-Medidas tomadas (Aclaración de voto)

PROPORCIONALIDAD CONCRETA-Concepto (Aclaración de voto)

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Delimitación a través de decretos legislativos (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Concepto (Aclaración de voto)

De manera respetuosa me permito expresar a Sala Plena los motivos que me llevan a aclarar el voto emitido a favor de la Sentencia C-122/03.

1. Al establecer el régimen normativo de excepción aplicable en estas áreas, el Gobierno Nacional dispuso en el artículo 11 del Decreto 2002 del 2002, lo siguiente:

“Artículo 11. Definición. La Zona de Rehabilitación y Consolidación será el área geográfica afectada por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulte necesaria la aplicación de una o más de las medidas excepcionales de que tratan los siguientes artículos, sin perjuicio de la aplicación de las demás medidas dictadas con base en la conmoción interior”. (Subrayas no originales).

1. Al declarar conforme con la Constitución Política el texto del artículo 11, quedó explícito que las autoridades públicas, después de delimitar las zonas de rehabilitación y consolidación, como ocurrió mediante el Decreto 2929 del 2002 al cual refiere la Sentencia C-122/03, quedan habilitadas para ejercer dentro de estos territorios tres clases de atribuciones: 1. Las genéricamente mencionadas en el Decreto Legislativo No. 1837 del 2002, a través del cual se declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional; 2. Aquellas descritas en el Capítulo II del Decreto 2002 del 2002; y 3. Una o más de las medidas excepcionales previstas en el Decreto 2002 del 2002.

Es decir, el interprete de las normas que regulan el ejercicio de las potestades excepcionales que se pueden ejercer en estas áreas geográficas, debe considerar, en todo caso, las atribuciones conferidas en virtud del Decreto Legislativo 1837 del 2002, por el cual se declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional, como también los límites establecidos en el ordenamiento jurídico al uso de estas facultades. Así, la sentencia C-802/02, mediante la cual la Corporación declaró exequible el Decreto 1837 del 2002, al recordar los principios de necesidad y proporcionalidad de las medidas a adoptar en todo el territorio nacional, expresó:

## “2) Principios de necesidad y proporcionalidad

El Pacto de Nueva York y la Convención Americana cualifican la entidad de la perturbación que puede dar lugar a la declaratoria de estado de excepción por un Estado y, por ende, a la posibilidad de hacer uso de la cláusula de suspensión de obligaciones convencionales. De este modo, sólo se entiende legítima la proclamación de un estado de excepción cuando se encuentra motivada en una situación de grave peligro de la vida de la nación, o, en términos de la Convención Americana, una amenaza a la independencia o seguridad del Estado. Esta exigencia impone que las medidas tomadas bajo el amparo del estado de excepción se limiten estrictamente a enfrentar idóneamente la amenaza que se cierne sobre el Estado, esto es, que sean necesarias y proporcionales.

Sobre este aspecto es especialmente relevante el aporte de la doctrina europea, la cual ha tenido cierto alcance en el ámbito interamericano<sup>40</sup>. Se considera desde esta perspectiva que las medidas serán legítimas si (i) no es posible establecer otras menos gravosas, (ii) son aptas para contribuir en la solución del hecho que dio origen a la amenaza, (iii) la perturbación no puede conjurarse con procedimientos ordinarios y (iv) no exista otra medida de excepción que genere un impacto menor en términos de protección de derechos y garantías<sup>41</sup>”.

4. El ámbito de competencia del Ejecutivo Nacional al adoptar las medidas que habrán de aplicarse en las zonas de rehabilitación y consolidación, está limitado, entre varias normas, por aquellos preceptos que establecen los principios con arreglo a los cuales se debe legislar durante el lapso que dure el estado de excepción. Así, el artículo 9º. de la ley 137 de 1994, al señalar tales limitaciones, establece:

“Uso de las facultades. Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.”

5. Para explicar el alcance de las atribuciones reconocidas a las autoridades públicas en estas zonas, la Corte Constitucional manifestó en la Sentencia C-1024/02:

“5.7. Siendo ello así, en cada una de las zonas de rehabilitación y consolidación que podrían ser establecidas según el decreto, existirían limitaciones adicionales y especiales a los derechos fundamentales de quienes allí habiten, o entren o salgan de manera ocasional. Es decir, en dichas zonas se amplía el campo de aplicación de las normas dictadas en desarrollo de la declaración del estado de conmoción interior, y sus habitantes son sujetos de mayores limitaciones a sus derechos fundamentales que las del resto del territorio nacional.

Por ello, las zonas de rehabilitación y consolidación en cuanto fijan el ámbito espacial de aplicación de normas de excepción para la limitación adicional de derechos fundamentales, necesariamente deben ser objeto de delimitación en un decreto legislativo, dictado por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros. Es claro que ello ha de ser así, pues la definición sobre en cuáles municipios del territorio nacional que formarían una zona de rehabilitación y consolidación entrarían a operar restricciones adicionales a los derechos fundamentales, no puede adoptarse por un decreto ejecutivo o por otro acto administrativo,

sino por una norma que tenga la categoría de ley material, es decir, por un decreto legislativo.

En caso contrario, el establecimiento de zonas especiales para limitar adicionalmente los derechos fundamentales quedaría fuera del control constitucional con violación manifiesta de lo dispuesto en los artículos 213 y 214 de la Carta Política. Además, se dificultaría en alto grado el seguimiento que la comunidad internacional ha de realizar sobre las medidas excepcionales restrictivas de las libertades públicas, conforme a lo dispuesto por el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

5.8. La Corte encuentra constitucional la posibilidad de restringir en las zonas de rehabilitación los derechos fundamentales señalados. En consecuencia, en principio los decretos legislativos que se dicten para delimitar su área geográfica pueden hacer tales restricciones. Sin embargo, en cada caso, el Gobierno Nacional deberá cumplir los requisitos señalados en la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, tanto formales como de fondo”.

6. Esta materia también fue objeto de análisis en la Sentencia C-122/03, pues en su texto, al referirse a la proporcionalidad de las medidas adoptadas mediante el decreto No. 2929 del 2002, la Corporación expresó:

“23. Ahora bien, el principio de proporcionalidad exige que que las medidas expedidas durante los estados de conmoción interior ‘guarden proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar’ (Ley 137 de 1994, artículo 13) y constituye uno de los aspectos reglados del ejercicio de la atribuciones reconocidas al ejecutivo durante la conmoción interior. La proporcionalidad ha sido definida como ‘la justa medida que debe existir entre los distintos instrumentos que se dicten para contrarrestar el orden perturbado y las situaciones o circunstancias de crisis que se pretende conjurar. 42 De donde puede deducirse que la proporcionalidad ‘es la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos’.43

De la anterior definición se desprende que la proporcionalidad mira a que las medidas adoptadas para conjurar la alteración del orden público sean adecuadas para ello, sin resultar excesivas por implicar restricciones de derechos, órdenes, o disposiciones innecesarias, como tampoco insuficientes para alcanzar su propósito.

Existiendo la posibilidad de delimitar zonas de rehabilitación o consolidación en donde cabe aplicar medidas suplementarias a las generales, la proporcionalidad de tales medidas debe juzgarse dentro de las circunstancias particulares que reviste la alteración del orden en cada zona y dentro del tiempo de la conmoción. Es una proporcionalidad concreta, relativa a la situación que se vive en dicha zona en ese momento. No depende, por lo tanto, de que en otras oportunidades o lugares, en donde se viven circunstancias diferentes, se adopten las mismas u otras medidas.

Las facultades concedidas a las autoridades dentro de las zonas de rehabilitación y consolidación delimitadas en el Decreto bajo examen, si bien implican restricciones a las

libertades de circulación, residencia y propiedad, no resultan excesivas en cuanto no afectan el núcleo esencial de tales derechos ni implican una suspensión de los mismos, siendo, de otro lado, adecuadas para lograr el restablecimiento del orden al conceder a las autoridades mayores medios de acción contra los grupos al margen de la ley que operan en las áreas delimitadas..

En efecto, cada una de ellas es adecuada y razonable frente a la gravedad de los hechos, como pasa a estudiarse: En cuanto a la restricción a la libertad de circulación consistente en la imposición del toque de queda, esta medida, durante el estado de conmoción interior, ha sido considerada abstractamente como ajustada a la Constitución, en cuanto no implica sino la restricción del derecho. A juicio de la Corte, dado el alto índice de criminalidad existente en las zonas de rehabilitación que revelan las pruebas allegadas, esta restricción resulta útil en cuanto permite a las autoridades ejercer un control de los movimientos de los grupos delincuenciales. Su utilización, especialmente en horas nocturnas, impide el camuflaje de bandas, armas, municiones, etc. Evidentemente implica la limitación de movimientos de la ciudadanía en general, pero dicho sacrificio no resulta excesivo frente a los beneficios obtenidos por la utilización de la medida. En tal virtud, en el caso presente, no resulta desproporcionada”.

La Corte Constitucional ha explicado en esta providencia el concepto de proporcionalidad concreta, dando a entender que está relacionado con las circunstancias especiales de alteración del orden público que se presentan en las zonas de rehabilitación y consolidación, delimitadas por el Gobierno Nacional y que determinan en ellas la adopción de medidas específicas. Con fundamento en estas circunstancias, el Ejecutivo podrá, siguiendo lo dispuesto en el artículo 11 del decreto 2002 del 2002, optar por ejercer las atribuciones genéricamente previstas en el Capítulo II de éste decreto, o una o más de tales medidas.

7. Considerando que en la Sentencia C-1024/02, la Corte Constitucional estableció que las zonas de rehabilitación y consolidación deberán ser delimitadas a través de decretos legislativos, es evidente que el examen de constitucionalidad de estas disposiciones debe comprender su cotejo con la Constitución Política, las leyes no suspendidas expresamente por incompatibilidad con el estado de conmoción interior, como también con la ley estatutaria de los estados de excepción (ley 137 de 1994), y con los tratados y convenios internacionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, a los cuales Colombia está obligada.

En este orden de ideas, cuando el Gobierno Nacional decida aplicar una o más de las medidas señaladas en el decreto 2002 del 2002, en una de las zonas de rehabilitación y consolidación creada mediante un decreto legislativo, el examen de constitucionalidad de tales medidas comprenderá su cotejo con las disposiciones mencionadas y, naturalmente, con los principios previstos en la ley 137 de 1994, entre ellos el de proporcionalidad, definido de la siguiente manera en el artículo 13 del mencionado estatuto:

“Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.”

En la primera decisión, la Corte no exigió al Ejecutivo que debía expresar cuáles de las medidas previstas en el Decreto 2002 del 2002, serían aplicadas en las zonas de rehabilitación. La Corporación no podía hacer esa exigencia, porque al avalar la constitucionalidad de ciertas restricciones a los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política, ninguna disposición de la Carta obliga al Gobierno a señalar si en determinada zona operan todas o algunas de las restricciones.

Si el Gobierno Nacional decide usar en las zonas de rehabilitación las atribuciones descritas en forma general en el Decreto 2002 del 2002, no tendrá necesidad jurídica de señalar cuáles de ellas ejercerá, pues ha de entenderse que se encuentra facultado para adoptar todas las medidas que allí se prevén.

De esta manera dejo expuestos los motivos que me conducen a aclarar el voto a favor de la Sentencia C-122/03.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-122/03

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-No señalamiento de derechos limitados (Salvamento de voto)

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Restricción de derechos (Salvamento de voto)

ZONAS DE REHABILITACION Y CONSOLIDACION-Inexistencia de facultades para establecerlas (Salvamento de voto)

GOBIERNO-Obligación de probar la necesidad de las medidas adicionales (Salvamento de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Inconstitucional al quitar a la Corte la competencia para defender los derechos de los ciudadanos y garantizar sus libertades públicas (Salvamento de voto)

Revisión oficiosa del Decreto 2929 de 2002 "Por el cual se delimitan unas zonas definidas en el Decreto 2002 de 2002".

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corporación, me permito explicar las razones por las cuales salvo el voto.

Este fallo acabó con las libertades y derechos de los ciudadanos, destruyó la tradición

internacional y nacional sobre estados de excepción y convirtió a la Corte en cortesana.

La Corte Constitucional, siguiendo la tradición jurídica de la Corte Suprema, ha sostenido que la declaración del estado de excepción no implica que los derechos de los ciudadanos queden automáticamente limitados (mucho menos suspendidos o privados de ellos, pues la Constitución sólo autoriza para limitarlos) y que tampoco el gobierno tiene automáticamente todas las facultades extraordinarias que permite el estado de excepción; es necesario que el gobierno con posterioridad señale qué facultades usa y cuáles derechos restringe. De manera que si el gobierno no señala qué derechos limita, los ciudadanos siguen disfrutando plenamente de sus libertades. Esta posición se reiteró en las sentencias C-802 y C-1024 de 2002; en esta última se dijo que podían existir zonas de rehabilitación y que en ellas se podían restringir adicionalmente ciertos derechos, pero que el gobierno tenía que explicar en cada caso cual era la especial alteración de orden público de esa zona y señalar para cada zona cuales de las medidas adicionales de restricción de derechos iba a aplicar. En el Decreto 2929 no se dice por qué esas zonas están especialmente alteradas ni se señalan los derechos que se limitan de manera adicional, ni las medidas especiales y en consecuencia debía ser declarado inconstitucional.

La mayoría de la Corte (que paradójicamente paso de ser minoría - respecto del art. 12 que se falló en la C-1024 de 2002- a mayoría), en un giro de 180 grados, sostuvo que bastaba declarar las zonas para que los colombianos quedaran automáticamente limitados en sus derechos, con una restricción adicional a los demás ciudadanos y para que el presidente quede automáticamente investido de todas las facultades adicionales. Lo más grave que se sostuvo es que si el presidente nada dice, se sobreentiende que las tiene todas y que la única manera de que no las tenga todas, es cuando el presidente expresamente se auto restringe. Esta posición trae consecuencias nefastas para la democracia, ya que en la próxima conmoción basta con que se declare para que los colombianos pierdan ipso iure sus derechos y lo que es más peligroso que las libertades quedan sin protección, pues al no haber necesidad de señalar qué libertades se restringen la Corte Constitucional no puede controlar si el gobierno limitó un derecho que no podía limitar por ser intangible, si existe justificación expresa de la limitación, si la medida que limita el derecho cumple con los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad o no discriminación que garantizan los tratados internacionales sobre derechos humanos. Como no hay medidas en concreto la Corte no podrá controlar nada, pues el vacío no puede ser controlado. La Corte renunció a su deber constitucional de proteger los derechos de los ciudadanos, aun en estados de excepción, y los dejó a merced del Gobierno de turno, pues éste es quien decidirá si se auto limita o no. Este fallo acabó con el estado de derecho y aniquiló a la guardiana de la Constitución.

Ni en la Constitución ni en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción existen facultades para establecer zonas de rehabilitación o como quiera llamárseles, pues eso equivaldría a discriminar a las personas (lo que sería violatoria del artículo 14 de la Ley 137 de 1994), discriminación ya no por razones de raza, religión, lengua u opinión política o filosófica, etc., sino por el lugar de residencia. Lo único que permite el artículo 38 es una restricción, sin que se afecte el núcleo esencial, del derecho de circulación y residencia. Es claro entonces, que no se trata ni de la privación ni de la suspensión de los derechos de circulación y de residencia, ya que nuestro sistema constitucional sólo permiten en los estados de excepción

limitar los derechos, lo que presupone el ejercicio del derecho. Esa limitación puede hacerse de manera genérica en horas y lugares determinados y en armonía con el Derecho Internacional Humanitario donde se estén celebrando combates armados, para proteger a la población civil. Las limitaciones específicas son para personas determinadas y cuando decimos personas determinadas sólo puede hacerse cuando haya pruebas en su contra y siempre que se observen los principios constitucionales del derecho penal y del debido proceso; y la restricción consiste en comunicar con antelación su desplazamiento fuera del lugar donde tengan su residencia habitual, ya que si es dentro de esa localidad no tiene que comunicar nada a la autoridad.

Como las zonas de rehabilitación implican limitaciones adicionales de los derechos del ciudadano y son zonas de especial alteración del orden público, el Gobierno Nacional está obligado a explicar y probar ante la Corte cuál es la especial alteración del orden público y por qué se necesitan medidas adicionales y cada una de esas medidas deben respetar los principios de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad que exigen los tratados internacionales y la ley estatutaria de los estados de excepción. Esto es mucho más importante si se observa que las alteraciones del orden público en ciertas zonas del país, pueden ser diversas a las de otras zonas del país y esto hace que las medidas puedan ser distintas de una zona a otra; sólo cuando el Estado demuestra que hay una alteración especial y cuáles son las causas es que se puede saber cuáles medidas son necesarias, conexas, proporcionales y sólo en este momento la Corte puede hacer un control eficaz de ellas, control de forma y de fondo de tales medidas y sólo entonces los organismos internacionales creados en los tratados internacionales podrán hacerles un seguimiento y evaluarlas en concreto. El decreto de conmoción que se estudia no dice nada de por qué esas zonas tienen una especial alteración y sólo lo afirma sin demostrarlo; no establece ninguna medida en concreto y en consecuencia es inconstitucional. De tal manera que los ciudadanos que se encuentran en esas zonas no tienen hoy en día ninguna restricción adicional de sus derechos y sólo tienen las genéricas que existen para el resto del país y el acontecimiento de que se estén aplicando, de hecho, no las hacen ajustadas a la Constitución, pues sólo pueden aplicarse después que se han decretado en concreto. Todo el decreto es inconstitucional porque no delimito en concreto las medidas de las cuales va hacer uso el Gobierno Nacional en esas zonas, ni explicó la especial alteración del orden público que en ellas existe y lo más grave porque privó a la Corte de la posibilidad de confrontar en concreto cada una de las medidas, lo que equivale a quitarle de hecho su competencia para defender los derechos de los ciudadanos y garantizar sus libertades públicas, aún en épocas de anormalidad, que es el momento cuando requieren especial protección. Las Cortes Constitucionales se instituyeron precisamente para defender los derechos de los ciudadanos y no para dejarlos expósitos.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

A LA SENTENCIA C-122 de 2003

Referencia: Expediente R.E. 129

Revisión oficiosa del Decreto 2929 de 2002 "Por el cual se delimitan unas zonas definidas en el Decreto 2002 de 2002"

Magistrado Ponente:

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Aclaro mi voto para resaltar dos temas relevantes para interpretar la presente sentencia y el decreto declarado exequible.

1. Como lo expuse en el salvamento de voto a la sentencia C-1024 de 2002, estimo que la Corte fue ambigua en dicha sentencia respecto de la ratio decidendi de la inconstitucionalidad de los artículos atinentes a la delimitación de las zonas definidas en el decreto allí controlado. Esta ambigüedad desaparece en el presente fallo, que comparto, puesto que es claro que el Ejecutivo, como legislador excepcional, puede delimitar las zonas de rehabilitación.

1. En la medida en que la Corte ya había controlado en la sentencia C-1024 de 2002 las facultades que tendría el Ejecutivo en dichas zonas, no era necesario volver ha pronunciarse sobre el punto. Al contrario, comparto al respecto los argumentos expresados en la aclaración de voto de Eduardo Montealegre Lynett.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

1 Esta información viene anexa a la intervención y cita como fuentes documentos emanados del DANE, del CINEP, de la Policía Nacional y de los periódicos El Colombiano, El Tiempo y El Espectador.

2 M.P Jaime Córdoba Triviño

3 M.P Alfredo Beltrán Sierra

4 Esta decisión se produjo con el salvamento de voto de los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra , Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda y Álvaro Tafur Gálvis

5 (M.P Jaime Córdoba Triviño),

6 De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles y el derecho al habeas corpus. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

7 De conformidad con lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley 137 de 1994, estatutaria sobre los estados de excepción, las limitaciones a los derechos durante éstos “no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.”

8 Cf. Sentencia c-122 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Las medidas a que se refieren los artículos 13 y siguientes del decreto 2002 de 2002 son las siguientes. (con indicación de los condicionamientos e inexecutable declarados mediante la Sentencia C- 1042 de 2002):

Artículo 13. Control operacional. Una vez delimitada la Zona de Rehabilitación y Consolidación, el Presidente de la República procederá a designar un Comandante Militar y a partir de dicho acto administrativo, todos los efectivos de la Fuerza Pública que se encuentren en el área respectiva quedarán bajo control operacional de dicho Comandante.

Artículo 14. Reglamentación del derecho de circulación y residencia. Declarada una zona geográfica como Zona de Rehabilitación y Consolidación, el derecho de circulación o residencia en la misma se regirá por la siguiente reglamentación.

El derecho de circulación o residencia podrá limitarse, mediante medidas como el toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito, circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados. (Declarado exequible en el entendido que estas facultades sólo pueden ser atribuidas al Presidente de la República, a los Ministros a los Gobernadores o a los Alcaldes, conforme lo establece el parágrafo 2 del artículo 38 de la Ley 137 de 1994.)

El Comandante Militar solicitará a la primera autoridad administrativa del lugar la expedición de permisos especiales para garantizar el libre tránsito de las personas, cuando se trate de su residencia o zonas donde ejerzan su actividad comercial, económica o profesional; o de los vehículos u otros medios de transporte terrestre, fluvial, marítimo y aéreo para garantizar el

servicio de transporte público y/o el transporte particular. Los permisos especiales otorgados son de carácter temporal, personal e intransferible y no podrán ser retenidos por la Fuerza Pública. Su tenencia no exime al titular del cumplimiento de las reglas generales que se impongan en los términos del presente artículo. (Declarado exequible en el entendido que el interesado podrá directamente solicitar a la primera autoridad administrativa del lugar la expedición del permiso para transitar.)

Artículo 15. Información sobre desplazamientos en la Zona. El Gobernador podrá, dentro del territorio de su jurisdicción, adoptar medidas para exigir a personas determinadas que comuniquen con una antelación de dos días, ante la primera autoridad civil del municipio y, en su defecto, ante el comandante de estación o subestación de Policía de la respectiva localidad, todo desplazamiento fuera de la misma cuando se trate de su residencia habitual. (Declarado exequible en el entendido que las medidas que puede adoptar el gobernador de departamento serán aquellas señaladas por la ley o por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones que le confiere la declaración del estado de conmoción interior.)

Artículo 16. Desplazamientos no autorizados. Quien incumpla la obligación prevista en el artículo anterior será objeto de retención transitoria inconmutable hasta por 24 horas, siguiendo el procedimiento de las medidas correctivas establecido en las normas del Código Nacional de Policía. (La expresión subrayada fue declarada inexecutable)

Artículo 17. Atribuciones en materia de información. El Comandante Militar de la Zona de Rehabilitación y Consolidación, queda facultado para recoger, verificar, conservar y clasificar la información acerca del lugar de residencia y de la ocupación habitual de los residentes y de las personas que transiten o ingresen a la misma; de las armas, explosivos, accesorios, municiones y de los equipos de telecomunicaciones que se encuentren dentro de dichas áreas; así como de los vehículos y de los medios de transporte terrestre, fluvial, marítimo y aéreo que circulen o presten sus servicios por ellas en forma regular u ocasional. (La expresión subrayada fue declarada inexecutable)

Artículo 18. Deber de informar. El que se encuentre dentro de la Zona de Rehabilitación y Consolidación deberá informar sobre la tenencia, porte o uso de armas, explosivos, accesorios, municiones o equipos de telecomunicaciones. Quien incumpla este deber podrá ser capturado preventivamente por cualquier miembro de la Fuerza Pública y deberá ser puesto a disposición de la autoridad judicial competente dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

El miembro de la Fuerza Pública que realice la captura deberá informar al comandante militar para la suspensión del respectivo salvoconducto, cuando ello resulte aplicable. (La parte subrayada fue declarada inexecutable)

Artículo 19. Suspensión de salvoconductos. El Comandante militar de la zona, podrá ordenar a las autoridades militares competentes la suspensión de los permisos de porte de armas de fuego, cuando considere que dicho porte pueda afectar el orden público.

Artículo 20. Identificación. En las Zonas de Rehabilitación y Consolidación, la persona que no porte su documento de identificación, será retenida mientras se verifica su identidad y se establece que no es requerida por ninguna autoridad Judicial o de Policía. En todo caso el tiempo de retención no podrá ser superior a 24 horas, después de las cuales será puesta en libertad o a disposición de las autoridades judiciales respectivas.

La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá dar respuesta inmediata a los requerimientos que para los fines del presente artículo se le formulen. La no contestación oportuna de manera injustificada se considerará falta disciplinaria grave del funcionario encargado de atender tal requerimiento.

Artículo 21. Revisión de carga. Cualquier miembro de la fuerza pública que opere en un área geográfica que se delimite como Zona de Rehabilitación y Consolidación, queda facultado para revisar toda carga que haya sido, sea o vaya a ser transportada por vía terrestre, fluvial, marítima o aérea.

Los conductores y los auxiliares del medio de transporte que ingresa, transita o sale de la Zona de Rehabilitación y Consolidación, podrán ser capturados preventivamente por cualquier miembro de la Fuerza Pública y deberán ser puestos a disposición de la autoridad judicial competente a más tardar dentro de las 24 horas siguientes, siempre que exista indicio que permita inferir que con la carga que transporta se pretende auxiliar a alguna organización delictiva o a sus miembros. (Este inciso fue declarado exequible en el entendido que el indicio a que él se refiere ha de ser grave y además deberán cumplirse para la captura los requisitos señalados en el artículo 38, literal f), inciso tercero, de la Ley 137 de 1994.)

Los elementos utilizados para el transporte y la carga, serán puestos a órdenes de la autoridad judicial, para lo de su competencia.

El funcionario que realice la captura en las condiciones mencionadas, deberá cumplir con la obligación de registro e información de que trata el artículo 3° de este decreto. (Este inciso fue declarado inexecutable.)

Artículo 22. Tránsito y permanencia de extranjeros. Previo al ingreso a la Zona de Rehabilitación y Consolidación, los extranjeros deberán informar al Gobernador sobre su intención de transitar o permanecer en la misma. Dicha autoridad, en un plazo que no excederá de ocho días hábiles, teniendo en cuenta las especiales condiciones de orden público, podrá negar o autorizar el tránsito o permanencia. (Declarado exequible en el entendido que no podrá ser aplicado a los periodistas cuya calidad se encuentre debidamente acreditada ni a las personas que tengan protección especial, según el Derecho Internacional Humanitario, tales como quienes desempeñen labores humanitarias, sanitarias o de asistencia religiosa, y que cuando se niegue la autorización de tránsito o permanencia a los demás extranjeros en las zonas de rehabilitación y consolidación que llegaren a establecerse, sólo procederá por razones de orden público y mediante decisión motivada.)

A sí mismo, los extranjeros que se encuentren en la Zona de Rehabilitación y Consolidación, y deseen permanecer o transitar en la misma, deberán proceder a informar al Gobernador su intención, dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de declaración de la Zona de Rehabilitación y Consolidación. (Declarado exequible en el entendido que no se aplica a los

extranjeros que tengan fijada su residencia en la zona respectiva.)

Los extranjeros que contravinieren lo dispuesto en la presente disposición, podrán ser expulsados del país de conformidad con el procedimiento legal vigente.

Artículo 23. Utilización de bienes o servicios de particulares. Decretada la Zona de Rehabilitación y Consolidación, el Alcalde o Gobernador que tenga jurisdicción en el lugar, podrá autorizar:

a) La utilización temporal de los bienes particulares, cuando no existan bienes oficiales y estos se requieran para proteger derechos fundamentales o cuando sean urgentes para garantizar la vida y la salud de las personas;

b) La imposición de prestar servicios técnicos y profesionales a quienes ostenten tal calidad, cuando no existan o sean insuficientes los servicios oficiales y no haya medio alternativo alguno para proteger derechos fundamentales o cuando sean urgentes para garantizar la vida y la salud de las personas.

De manera simultánea, el alcalde o gobernador, o el servidor público autorizado por ellos, levantará un acta que exprese los motivos, la información de las autoridades que ejecuten la medida y de las personas que deben cumplirla, así como la descripción del estado del bien utilizado o del servicio prestado. Copia de esta acta deberá enviarse dentro de los dos días siguientes a la Procuraduría General de la Nación.

En todo caso el Estado responderá por los daños causados a los bienes utilizados mediante su indemnización plena. (Declarado exequible en el entendido que la utilización temporal de bienes de particulares o la imposición de prestar servicios técnicos y profesionales no podrá ser de tal naturaleza y magnitud que se impida al propietario o tenedor de aquellos, o al técnico o profesional respectivo, darles una utilización racional a los bienes para el uso al que normalmente los destina en sus actividades privadas o, en el caso de los técnicos y de los profesionales no podrá entenderse la norma hasta el punto de que la exigencia de sus servicios les impida el ejercicio de sus actividades normales en el oficio o la profesión que de ordinario ejercen.)

10 Cf. Decreto 2002 de 2002 , artículo 11, declarado exequible por esta Corporación mediante Sentencia C-1024 de 2002.

11 Artículo 13 del decreto 2002 de 2002, declarado exequible por esta corporación mediante Sentencia C-1024 de 2002.

12 Decreto 2002 de 2002, artículos 14, 15, 16, 21, y 22 declarados exequibles con algunos condicionamientos mediante sentencia C-1024 de 2002. (Salvo la expresión "inconmutable" contenida en el artículo 16, que se consideró inconstitucional, así como el inciso 4° del artículo 21)

13 Decreto 2002 de 2002, artículo 23, declarado exequible condicionadamente mediante Sentencia C-1024 de 2002.

14 Cf. Decreto 2002 de 2002 , artículo 11, declarado exequible por esta Corporación

mediante Sentencia C-1024 de 2002.

15 Ley 137 de 1994. Artículo 8o. Justificación expresa de la limitación del derecho. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.

17 Los únicos municipios de esta zona de rehabilitación y consolidación que no son cobijados por el informe son los de Arroyohondo -Bolívar- y San Benito Abad -Sucre-.

18 El informe indica, en pie de página, que las fuentes de información con base en las cuales se redactó son la Coordinación de Inteligencia del DAS, Seccional Sucre y la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional.

19 El informe que se transcribe está fechado el 25 de octubre de 2002.

20 Municipio de la zona de rehabilitación y consolidación delimitada mediante el artículo 2° del Decreto 2929 de 2002.

21 Idem.

22 Idem

23 Estos tres municipios conforman la zona de rehabilitación y consolidación

24 Sobre el municipio de Arauca la información cubre los meses de agosto a diciembre de 2002, sobre los demás municipios de las zonas de rehabilitación el informe cubre todo el año 2002.

25 Informe suscrito por el Director General de Orden Público y convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

26 Ibidem.

27 Decreto 2929 de 2002, parte considerativa.

28 Sentencia C-201 de 2002, M.P Jaime Araujo Rentería. En el mismo sentido cf. Sentencia C-1269 de 2000

29 Artículo 13. Control operacional. Una vez delimitada la Zona de Rehabilitación y Consolidación, el Presidente de la República procederá a designar un Comandante Militar y a partir de dicho acto administrativo, todos los efectivos de la Fuerza Pública que se encuentren en el área respectiva quedarán bajo control operacional de dicho Comandante.

30 Sentencia C-1024 de 2002.

31 Sentencia C-802 de 2002 M.P Jaime Córdoba Triviño

32 Sentencia C-179 de 1994. M.P Carlos Gaviria Díaz

33 Sentencia C-033 de 1993, M. P Alejandro Martínez Caballero

34 Decreto 2002 de 2002, artículos 13, 14 y 15.

35 Decreto 2002 de 2002, artículo 18.

36 Decreto 2002 de 2002, artículo 19

37 Decreto 2002 de 2002, artículo 20.

38[1] Sent. C-1024 de 2002

39[2] Jovanovic, S. Restrictions des compétences discrétionnaires des Etat en droit international, París, Edit. Pedone, 1998.

40 O'Donell, David. Protección Internacional de los Derechos Humanos. Comisión Andina de Juristas. pág. 406 y ss.

41 El efecto vinculante de los principios de necesidad y proporcionalidad es expuesto de forma esclarecedora por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Observación al artículo 4 del Pacto Internacional, así: "...un requisito fundamental de cualesquiera disposiciones que suspendan la aplicación del Pacto, conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 4, es que esas disposiciones se adopten en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación. Este requisito guarda relación con la duración, el ámbito geográfico y el alcance material del estado de excepción y de cualesquiera disposiciones excepcionales aplicadas en razón de la emergencia. La suspensión de algunas de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto en situaciones de excepción es claramente distinta de las restricciones o limitaciones permitidas aun en circunstancias normales conforme a diversas disposiciones del Pacto. Sin embargo, la obligación de limitar cualesquiera suspensiones a las estrictamente necesarias según las exigencias de la situación refleja un principio de proporcionalidad común a las facultades de suspensión y de limitación. Es más, el solo hecho de que una suspensión permisible de la aplicación de una determinada disposición pueda de por sí justificarse por las exigencias de la situación no elimina el requisito de que deba mostrarse que las medidas concretas adoptadas como consecuencia de esa suspensión son necesarias en razón de las exigencias de la situación.

En la práctica, esto asegurará que ningún artículo del Pacto, por válida que sea su suspensión, sea completamente inaplicable al comportamiento de un Estado Parte". De otro lado, también los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, proferidos en el marco de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, acogen el principio de necesidad en los estados de excepción al señalar, haciendo referencia a las cláusulas de limitación del Pacto Internacional, que "siempre que, conforme a las disposiciones del Pacto, se exija que una limitación sea "necesaria", este término implicará que la limitación: a. Se basa en uno de los motivos que justifican las limitaciones reconocidas por el artículo pertinente del Pacto; b) responde a una necesidad pública o social apremiante; c) Responde a un objetivo legítimo, y; d) Guarda proporción con este objetivo.

42 Sentencia C-179 de 1994. M.P Carlos Gaviria Díaz

43 Sentencia C-033 de 1993, M. P Alejandro Martínez Caballero