C-295-96

Sentencia C-295/96

ZONAS ESPECIALES DE ORDEN PUBLICO

Ante la evidencia de los presupuestos de hecho requeridos, consignados en la forma expresada, son conducentes las restricciones y medidas de excepción en determinadas zonas especiales del país notoriamente afectadas por la acción de las organizaciones criminales y terroristas que constituyen factores perturbadores del orden público y atentan de manera grave contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, lo cual amerita la adopción de medidas extraordinarias para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos. Si es procedente la declaratoria de conmoción interior "en toda la República o parte de ella, a fin de conjurar las causas de grave perturbación del orden público que atentan de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana" o para impedir la extensión de sus efectos, como lo prevé en forma palmaria el artículo 213 de nuestra Carta Fundamental, no se vé la razón por la cual no pueda el Gobierno a quien le corresponde el mantenimiento y restablecimiento del orden público, delimitar su acción de manera especial a aquellas áreas geográficas del país visiblemente convulsionadas y estremecidas por la actuación de las organizaciones criminales y terroristas que generan la grave perturbación del orden público y la intranquilidad de la ciudadanía en algunos sectores del territorio nacional.

No se viola el ordenamiento superior cuando se radica en cabeza de los Gobernadores por expresa delegación que el Presidente de la República hace en el Decreto Legislativo No. 717 de 1996 a éstos, de la atribución de delimitar las zonas especiales de orden público en sus departamentos, con la advertencia desde luego, que tanto su mantenimiento como el restablecimiento del mismo, corresponde al Presidente de la República en los términos de los numerales 3 y 4 del artículo 189 de la Carta Política. Y solamente, entonces, los Gobernadores en cumplimiento del mandato constitucional en referencia, actúan para los efectos del mantenimiento y conservación del orden público, como agentes del Presidente de la República.

ZONAS ESPECIALES DE ORDEN PUBLICO-Improcedencia de solicitud de autoridad militar para

su delimitación

Del precepto se desprende que el Gobernador delimitará las zonas especiales de orden público “a solicitud” del Comandante Militar de la correspondiente Unidad Operativa Mayor o sus equivalentes, lo cual implica una subordinación del mandatario seccional a la autoridad militar, que riñe abiertamente con lo previsto en el artículo 303 de la Carta Política, según el cual “el Gobernador es Agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público”, sin que para la adopción de las medidas encaminadas a la conservación de éste o para hacer uso de las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, sea requisito sine qua non que medie la respectiva solicitud por parte de la autoridad militar. Esto sin perjuicio de la advertencia realizada en el sentido de que lejos de cualquier obligatoriedad, puedan las autoridades militares recomendar o sugerir al gobierno nacional o seccional la fijación de zonas especiales de orden público, dado el conocimiento que tienen de éste y en atención a las funciones constitucionales que les corresponde desarrollar en la defensa de la integridad territorial y como miembros de los consejos de seguridad promovidos por el mismo Gobierno para todos los efectos relacionados con la seguridad del Estado y el mantenimiento del orden público.

ZONAS ESPECIALES DE ORDEN PUBLICO-Delimitación que afecte dos o más departamentos

Con respecto al inciso 2o. del mismo artículo, cabe advertir que no se vulnera precepto superior alguno, pues la atribución en cabeza del Presidente en el caso de que la zona especial de orden público se extienda al territorio de dos o más departamentos, hace parte de la facultad constitucional que tiene de conservar y restablecer el orden público en todo el territorio nacional, para lo cual podrá adoptar todas aquellas medidas necesarias, encaminadas a conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Desde luego que esta atribución no genera una afectación a la división general del territorio, sino la posibilidad de delimitar en forma transitoria aquellas zonas especiales que para el mantenimiento del orden público sean necesarias dentro del estado de conmoción, a fin de conjurar las causas de perturbación e impedir la extensión de sus efectos, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 213 inciso segundo constitucional, o para restablecer la seguridad y la convivencia ciudadana, quebrantadas por las acciones de las organizaciones criminales y terroristas.

LIBERTAD DECIRCULACION-Límites en conmoción interior/ LIBERTAD DE CIRCULACION-Improcedencia de inscripción en la alcaldía/DESARRAIGO

En desarrollo de lo anterior y en cumplimiento a lo decidido por esta Corporación respecto a la limitación de los derechos de circulación y residencia durante la conmoción interior, estima la Sala Plena de la Corte que el precepto sub-examine no quebranta el ordenamiento superior, y por consiguiente, debe acatarse dicho pronunciamiento que tiene la eficacia de la cosa juzgada constitucional, salvo en lo concerniente a la restricción referente a la medida de "inscripción en la Alcaldía", la cual resulta contraria a la Constitución, pues dicha limitación implica el desarraigo del lugar que hace nugatorio el derecho que tiene todo colombiano, con las limitaciones legales, de circular libremente por el territorio nacional y de permanecer y residenciarse en Colombia.

ESTADOS DE EXCEPCION-Limitación de derechos

Durante los estados de excepción el legislador extraordinario está facultado para imponer las limitaciones descritas atendiendo a razones de seguridad nacional, convivencia ciudadana o estabilidad institucional que hagan aconsejable adoptar tales medidas, en orden a garantizar y proteger la vida de las personas y los demás derechos que les son inherentes y esenciales. Es del caso precisar que dichas restricciones deberán tener, además, un carácter transitorio y temporal, de manera que no se afecte el contenido fundamental de los derechos, y que por ende se asegure la proporcionalidad entre las medidas que se adopten y la gravedad de los hechos.

ZONAS ESPECIALES DE ORDEN PUBLICO-Actividad comercial

Resulta procedente la garantía que en el artículo materia de revisión constitucional se establece, para que en las zonas especiales de orden público se pueda desarrollar normalmente la actividad comercial de dichos servicios en los días y horas hábiles u ordinarios de mercado, lo cual lejos de quebrantar los preceptos constitucionales, se ajusta plenamente a ellos. Esta medida con el fin de evitar que quienes prestan los servicios a que alude la norma puedan justificar de manera caprichosa y sin motivo razonable, la suspensión de las actividades de su establecimiento comercial o del expendio dedicado al abastecimiento o venta de bienes o servicios de primera necesidad o del mismo servicio de transporte público de pasajeros o de carga, cuya actitud es por tanto contraria, al principio

constitucional de la prevalencia del interés general. En tal sentido, el inciso sub-examine resulta exequible, como así se declarará en la parte resolutiva de esta providencia, con la advertencia expresa de que en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente acreditados, pueda suspenderse la actividad relacionada con la prestación de dichos servicios, teniendo en cuenta el derecho fundamental e inviolable a la vida.

GOBERNADOR-Suspensión por desacato

Este precepto se ajusta a la Constitución, pues se limita ,para el caso de las medidas adoptadas por el decreto sometido a revisión, a imponer las sanciones previstas por la ley estatutaria de los estados de excepción en su artículo 38 literal k), para los Gobernadores, a quienes el Presidente de la República podrá suspender cuando en desacato de lo previsto en el Decreto No. 717 de 1996, contribuyan a la perturbación del orden público.

ARRESTO POR AUTORIDAD JUDICIAL/ARRESTO POR GOBERNADORES-Improcedencia

Referencia: Expediente R.E.-081

Revisión constitucional del Decreto No. 717 del 18 de abril de 1996, “Por el cual se dictan unas medidas tendientes a la preservación del orden público.”

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá, D.C., Julio cinco (5) de mil novecientos noventa y seis (1996).

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 al día siguiente de su expedición, copia del decreto legislativo No. 717 del dieciocho (18) de abril de 1996 “Por el cual se dictan unas medidas tendientes a la preservación del orden público”, para efectos de su revisión constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 7o. de la Carta Fundamental.

Avocado el conocimiento por el Magistrado Sustanciador, éste ordenó mediante providencia

de abril veinticuatro (24) de 1996, oficiar al Secretario General de la Presidencia de la República y al Ministro de Defensa Nacional, a fin de que enviaran con destino al proceso de la referencia, copia de los antecedentes, informes y demás elementos que justificaron la adopción de las medidas tomadas en el Decreto 717 de 1996.

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.

Agotados los trámites respectivos, procede la Corte a examinar la constitucionalidad del decreto sometido a su revisión.

II. TEXTO DEL DECRETO No. 717 de 1996.

El contenido del decreto enviado para revisión de esta Corporación, y sobre el cual se pronunciará la Corte, es el que se transcribe a continuación, tomado íntegramente del texto remitido por el Secretario General de la Presidencia de la República:

"DECRETO No. 717 DE 18 DE ABRIL DE 1996

Por el cual se dictan unas medidas tendientes a

la preservación del orden público

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

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

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

– Que mediante Decreto número 1900 del 2 de noviembre de 1995, el Gobierno Nacional, con fundamento en el artículo 213 de la Constitución Política, declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de noventa (90) días calendario;

– Que mediante Decreto número 208 de enero de 1996, se prorrogó el Estado de Conmoción Interior, por el término de noventa (90) días calendario, contados a partir del 31 de enero de

1996;

– Que los hechos de violencia atribuidos a organizaciones criminales y terroristas, ocurridos en diferentes regiones del país que llevaron al Gobierno Nacional a decretar el Estado de Conmoción Interior, han presentado un incremento significativo y sistemático en los últimos días, con características sui generis de violencia, que se enmarcaron dentro del llamado "Paro Armado", los días 8 y 9 de abril dejando un saldo de doce (12) civiles asesinados y seis (6) miembros de la fuerza pública muertos, en los Departamentos de Santander, Norte de Santander, Antioquia y Tolima y que han continuado en una escalada terrorista cuyo último episodio fue la masacre que tuvo lugar el día 16 de los corrientes, en el Departamento de Nariño cobrando treinta (30) víctimas entre efectivos del Ejército que perdieron su vida y dieciséis (16) heridos;

– Que el artículo 303 de la Constitución Política establece que los Gobernadores de los Departamentos son agentes del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público;

– Que existen zonas del país en donde de manera especial las organizaciones criminales y terroristas, han concentrado sus aparatos de fuerza en orden a desestabilizar la seguridad y convivencia ciudadanas;

– Que se hace necesario determinar dichas zonas con el fin de aplicar medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos;

– Que con el fin de prevenir la ocurrencia de nuevos hechos violentos y para que la fuerza pública pueda reaccionar en forma inmediata ante los mismos y desarrollar de la mejor manera sus acciones militares, así como para garantizar la integridad de la población civil, que ha sido utilizada por los grupos delicuenciales como escudo humano y para que ésta no se vea involucrada en medio del fuego cruzado, se hace necesario facilitar el despeje de áreas, restringiendo la circulación y permanencia de personas y vehículos que puedan obstruir la acción de la fuerza pública;

– Que las organizaciones criminales y terroristas pretendiendo ampliar los efectos de sus acciones violentas, vienen intimidando a las personas, con el fin de restringir el

abastecimiento de bienes y servicios para la población así como su transporte;

D E C R E T A :

Artículo 1º. Defínense como zonas especiales de orden público aquellas áreas geográficas en las que con el fin de restablecer la seguridad y la convivencia ciudadanas afectadas por las acciones de las organizaciones criminales y terroristas, sea 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 que se hayan dictado con base en la Conmoción y que se encuentren vigentes.

Artículo 2º. Las zonas especiales de orden público serán delimitadas por el respectivo Gobernador de Departamento como agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, a solicitud del Comandante Militar de la correspondiente Unidad Operativa Mayor o sus equivalentes, debiendo señalarse en cada caso los municipios que conformarán dicha zona especial.

Cuando la solicitud involucre un área geográfica que se extienda al territorio de dos o más departamentos, la delimitación la hará el Presidente de la República.

Una vez delimitada una zona especial de orden público, el Ministro de Defensa Nacional, procederá a disponer de inmediato que todos los efectivos de la fuerza pública y de los organismos de seguridad del Estado que se encuentren operando en el área respectiva, quedarán bajo control operacional, es decir, bajo el mando del Comandante Militar más antiguo del área.

Artículo 3º. Restríngese el derecho de circulación y residencia en las zonas especiales de orden público al que se refiere el presente Decreto. La restricción consiste en la limitación o prohibición del ejercicio de tal derecho mediante medidas como toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, salvoconductos, inscripción en la Alcaldía, comunicación anticipada a ésta de desplazamiento fuera de la cabecera municipal. En tal virtud, el Gobernador o los Gobernadores correspondientes podrán dentro del territorio de su jurisdicción adoptar directamente o a solicitud del Comandante Militar que ejerza el control operacional en la zona, la medida adecuada a las condiciones especiales de su territorio, señalando las áreas geográficas, lugares, períodos de duración y vías de

comunicación en que se aplicarán tales medidas.

Artículo 4º. Ordénase a las autoridades militares competentes, la suspensión de los permisos de porte de armas de fuego, en las zonas especiales de orden público en las que dicho porte pueda incidir directamente en la perturbación de la seguridad y la convivencia ciudadanas y mientras las circunstancias así lo justifiquen.

Artículo 5º. En las zonas especiales de orden público las autoridades garantizarán que en los días y horas hábiles u ordinarios de mercado, según el caso, los establecimientos de comercio, locales comerciales o expendios dedicados al abastecimiento o a la venta de bienes y servicios de primera necesidad, puedan desarrollar normalmente su actividad comercial.

De la misma manera, las autoridades garantizarán que el servicio de transporte público de pasajeros y de carga, local e intermunicipal se preste regular e ininterrumpidamente.

En consecuencia, las personas que presten los servicios antes mencionados, no podrán, so pretexto de falta de garantía, suspender las actividades relacionadas con la prestación de dichos servicios.

Artículo 6º. Para los efectos señalados en el artículo anterior, el Ministerio de Defensa Nacional mediante Convenio Interadministrativo celebrado con la Previsora S.A. Compañía de Seguros, garantizará a través de pólizas de seguro el cubrimiento de los riesgos a que se puedan ver expuestos los bienes, como consecuencia de las acciones de las organizaciones criminales y terroristas.

Artículo 7º. En aplicación del literal k) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, el Presidente de la República podrá suspender al Gobernador que en desacato de lo previsto en el presente Decreto contribuya a la perturbación del orden público.

Artículo 8º. Las infracciones a las medidas que se adoptan en el presente Decreto serán sancionadas por los Gobernadores respectivos con multas de hasta cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando se trate de personas jurídicas y con multa de hasta cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, conmutables a razón de un (1) día de arresto por cada salario, cuando se trate de personas naturales.

Artículo 9º. Para efectos de la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo anterior, el Gobernador dará cumplimiento al procedimiento señalado en el Decreto-Ley número 01 de 1984.

Artículo 10º. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, suspende las disposiciones que le sean contrarias y regirá por el tiempo que dure la Conmoción Interior, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional prorrogue su vigencia en virtud de lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 213 de la Constitución Política.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a los 18 DE ABRIL DE 1996".

ERNESTO SAMPER PIZANO

Presidente de la República

Ministro del Interior

RODRIGO PARDO GARCIA-PEÑA

Ministro de Relaciones Exteriores

JAIME CABRERA BEDOYA

ViceMinistro de Justicia y del Derecho

Encargado de las Funciones del Despacho del Ministro de Justicia y del Derecho

GUILLERMO PERRY RUBIO

Ministro de Hacienda y Crédito Público

JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO

Ministro de Defensa Nacional

CECILIA LOPEZ MONTAÑO

Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

RODRIGO MARIN BERNAL

Ministro de Desarrollo Económico

RODRIGO VILLAMIZAR ALVARGONZALEZ

Ministro de Minas y Energía

MORRIS HARF MEYER

Ministro de Comercio Exterior

MARIA EMMA MEJIA VELEZ

Ministra de Educación Nacional

JOSE VICENTE MOGOLLON VELEZ

Ministro del Medio Ambiente

ORLANDO OBREGON SABOGAL

Ministro de Trabajo y Seguridad Social

MARIA TERESA FORERO DE SAADE

Ministra de Salud

JUAN MANUEL TURBAY MARULANDA

Ministro de Comunicaciones

CARLOS HERNAN LOPEZ GUTIERREZ

Ministro de Transporte”

III. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

El Ministro de Defensa Nacional y el Secretario General de la Presidencia de la República, dieron respuesta dentro del término legal al requerimiento que les hizo el Magistrado Sustanciador, en relación con la situación que rodeó la expedición del decreto materia de revisión constitucional.

Al respecto, los mencionados funcionarios en su escrito dan cuenta de la situación de orden público que determinó la expedición del mencionado decreto acompañando los siguientes documentos:

"1. Un análisis acerca de la situación subversiva por departamentos, en el cual se describen esquemáticamente el accionar y, en especial, los propósitos conocidos de los principales grupos criminales y terroristas que operan en el territorio nacional. En la parte final de dicho análisis aparece una breve referencia a los resultados operacionales del Ejército Nacional.

2. Un análisis acerca del mal denominado Paro Armado, específicamente de la participación que en su realización tuvo el "ELN", así como de los propósitos que aparentemente orientan este tipo de acciones y de algunos mecanismos que pueden utilizarse para contrarrestar sus efectos.

3. Una descripción de las zonas en que se ha concentrado el accionar de los principales grupos criminales y terroristas (áreas críticas), así como de las posibles razones que han determinado tal situación.

4. Un resumen de los resultados de la situación subversiva y delincuencial desplegada durante el pasado mes de abril, haciendo referencia a las acciones perpetradas, a las acciones frustradas y, especialmente, a los muy lamentables sucesos que se verificaron en cercanías de Puerres (Nariño)".

Dentro del término de fijación en lista, se presentaron varios escritos, destinados unos a defender y otros a impugnar la constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 717 de 1996, en la forma que se detalla a continuación.

A. Intervención de Autoridad Pública.

Los Ministros de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional y la Secretaria General del Ministerio del Interior, presentaron escrito conjunto en el que justifican la constitucionalidad

del Decreto 717 de 1996, en los siguientes términos:

“1. Finalidad.

“Para abordar esta discusión resulta entonces necesario, por una parte, precisar los hechos que determinaron la utilización del régimen excepcional hoy en vigencia y, por otra, analizar cómo, con las medidas adoptadas mediante el decreto en estudio, se pretende conjurarlos.

a) Hechos que determinaron la utilización del régimen excepcional:

Al declararse el estado de conmoción interior, mediante el decreto 1900 de 1995, se hizo mención expresa a la ocurrencia de determinados hechos de violencia que, a criterio del Gobierno, indicaban claramente tanto la existencia como los propósitos de las organizaciones criminales y terroristas que vienen operando en nuestro territorio.

Luego, al ser prorrogado dicho estado de conmoción, mediante el decreto 208 de 1996, el Gobierno llamó la atención sobre la persistencia de algunos de los hechos perturbadores iniciales aún no conjurados, principalmente del propósito de las organizaciones criminales y terroristas de desestabilizar las instituciones, coaccionar a las autoridades y crear un ambiente de incertidumbre y zozobra dentro de la población. Y, adicionalmente, puso de presente la existencia de nuevos hechos perturbadores, tales como las permanentes amenazas contra la vida y la libertad de las personas y la inusitada gravedad que había tomado la actividad delincuencial de la subversión.

Finalmente, dentro de los supuestos fácticos en que se fundó específicamente el decreto 717 de 1996 se encuentran los siguientes:

Primero, el incremento significativo y sistemático de los hechos de violencia atribuídos a las organizaciones criminales y terroristas, especialmente con ocasión del denominado Paro Armado que se pretendió realizar los días 8 y 9 de abril, situación que ha desembocado en una verdadera escalada terrorista, cuyo último episodio fue la masacre perpetrada contra miembros de la fuerza pública en jurisdicción del municipio Puerres el día 16 del mismo mes.

Segundo, la concentración de los aparatos de fuerza de las organizaciones criminales y terroristas en determinadas zonas del territorio nacional.

Y tercero, la intimidación de la población por parte de las organizaciones criminales y terroristas, con el propósito de ampliar los efectos de sus acciones violentas restringiendo el abastecimiento y el transporte de bienes y servicios, todo dentro del marco del ya mencionado Paro Armado.

b. Idoneidad de las medidas adoptadas para conjurar los anteriores hechos:

Pasamos entonces al análisis de la forma en que, con las medidas adoptadas mediante el decreto 717 de 1996, se pretende conjurar los hechos someramente descritos en el aparte anterior.

Las medidas contenidas en los artículos primero y segundo (delimitación de las denominadas Zonas Especiales de Orden Público) se encaminan a lograr un manejo discriminado de la situación de orden público, en atención a su particular gravedad en cada uno de los distintos lugares del territorio nacional, a fin de que las restricciones a las libertades individuales se impongan únicamente en donde las circunstancias lo hagan inaplazable.

El Gobierno estimó conveniente la utilización de este mecanismo -la creación de las Zonas Especiales de Orden Público- en vista de la realidad que se recogió en los documentos presentados a esa Corporación, referentes a la concentración del accionar subversivo y a la situación subversiva por departamentos, respectivamente.

En el primero de dichos documentos, con base en un análisis de determinados criterios (actividad delincuencial general, condiciones sociales, limitaciones para las operaciones militares, existencia de recursos naturales o de elementos de infraestructura vial o de servicios, acción de la subversión, etcétera), se determinaron las zonas del territorio nacional que requieren de un manejo especial para lograr conjurar la crítica situación de orden público imperante. Y en el segundo, partiendo del análisis de los distintos hechos de violencia que se han registrado, se enuncian los propósitos que persiguen los diversos grupos delincuenciales que operan en el país.

La medida señalada en el artículo cuarto (suspensión de licencias de porte de armas de fuego) pretende facilitar, al igual que las medidas anteriores, la localización de quienes participan en la realización de hechos violentos, disminuir las posibilidades de enfrentamientos armados y evitar posibles interferencias en los operativos de la fuerza

pública.

Las medidas de los artículos quinto y sexto (especial apoyo de las autoridades, prohibición de suspender actividades y ofrecimiento de garantías) tienen el propósito de garantizar el abastecimiento y el transporte de productos, principalmente de primera necesidad, frente a la intimidación a la que fueron sometidos los comerciantes y los transportadores por parte de las organizaciones delincuenciales que promovieron el denominado Paro Armado.

La información referente a los promotores, a los propósitos y a la incidencia del primer Paro Armado, que se presentó también a esa Corporación, es muestra clara de las razones que llevaron al Gobierno a adoptar las disposiciones indicadas, con miras a prevenir la ocurrencia de nuevos hechos como los allí descritos (ya anunciados en el departamento de Antioquia, por ejemplo) y, así, repercusiones mayores de la actividad de las mencionadas organizaciones delincuenciales.

Finalmente, los artículos séptimo, octavo y noveno (sanciones) se encaminan, simplemente, a garantizar una cabal aplicación de las medidas que han quedado mencionadas.

De lo que ha quedado expuesto puede advertirse, claramente, que cada una de las medidas adoptadas mediante el decreto 717 se encaminan, directa y específicamente, a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, es decir, guarda con ellas una estrecha relación de conexidad.

2. Necesidad.

(…)

a) Razones que indican la necesidad de las medidas:

(…)

Tal y como se expresó en los considerandos del decreto, el Gobierno juzgó necesaria la adopción de las medidas en cuestión, a fin de conjurar los hechos que determinaron la utilización del estado de conmoción, principalmente por las siguientes razones: Por una parte, por las dificultades que tiene la fuerza pública para operar y cumplir las tareas que le han sido asignadas en las condiciones reinantes en las zonas consideradas como críticas. Y,

por otra, por las implicaciones que tendría una virtual parálisis del abastecimiento o del transporte de productos de primera necesidad gracias a la intimidación a la que comerciantes y transportadores vienen siendo sometidos.

Según se indicó anteriormente, las medidas adoptadas están llamadas a incrementar la eficacia operacional de la fuerza pública, manteniendo siempre como premisa la protección de la población civil, así como garantizar el permanente abastecimiento de productos, principalmente de primera necesidad.

b) Insuficiencia de las normas que regulan situaciones similares en tiempos de normalidad, es decir, de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía:

En relación con este aspecto, exigencia constitucional básica del estado de conmoción interior, debemos distinguir dos situaciones diferentes:

Por una parte, dentro de las medidas adoptadas se encuentran algunas que conceden facultades que no aparecen dentro del ordenamiento jurídico regular como funciones policivas. Es el caso de las consagradas en los artículos primero, segundo, tercero (por lo que se refiere a los indicativos especiales para movilización, a los salvoconductos, a la inscripción en la Alcaldía y a la comunicación anticipada a ésta para desplazamiento fuera de la cabecera municipal), quinto y siguientes.

Y se encuentran otras que coinciden con las consignadas en normas ordinarias, como las consagradas en los artículos tercero (por lo que se refiere al toque de queda y a los retenes militares) y cuarto. Sin embargo, las circunstancias fácticas de ciertas áreas del territorio nacional han determinado que en la práctica la aplicación de tales medidas, por parte de los titulares regulares de las funciones respectivas, no haya resultado viable, básicamente en vista de las amenazas que sobre ellos se ciernen. Esto hizo indispensable asignar determinadas competencias de funcionarios del nivel local a funcionarios de los niveles departamental o nacional, pero sin privar a los primeros de su ejercicio.

En tales condiciones, bien sea a través del establecimiento de nuevas atribuciones o de la reasignación de competencias ya mencionadas, las medidas adoptadas suponen, en todo caso, la realización de tareas no previstas en las normas que regulan situaciones similares en tiempos de normalidad, pero necesarias para el manejo de la crítica situación de orden

público.

3. Respeto del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

La posibilidad que se da al Gobierno para que establezca Zonas Especiales de Orden Público puede implicar la limitación de algunos derechos fundamentales. Sin embargo, de ello no se infiere, necesariamente, una violación de los artículos constitucionales en los cuales se basa dicha protección, por cuanto en todos los casos se protege el núcleo esencial de los derechos y garantías que se limitan a través de las medidas excepcionales.

Los artículos con base en los cuales se desarrolla esta argumentación son el artículo tercero, que permite la restricción de los derechos de circulación y residencia a través de medidas como el toque de queda, retenes militares, etc., así como la obligación que tienen las autoridades militares competentes para suspender el permiso de porte de armas de fuego contenida en el artículo cuarto del decreto.

a) Libertad de circulación.

(…)

Sin embargo, como consecuencia de la enumeración contenida en el artículo 5 de la Ley 137, debe entenderse que sí existen derechos constitucionales que pueden ser limitados en su ejercicio por el legislador extraordinario, en caso de presentarse estados de excepción. Por supuesto, la limitación que de los derechos constitucionales se haga a través de decretos legislativos debe estar circunscrita dentro de ciertos límites, determinados por la propia ley estatutaria: (Artículo 6. Ausencia de regulación).

Para el caso concreto que nos ocupa, el Decreto 717 de 1996 establece una limitación al ejercicio del derecho de circulación y residencia, a través de la posibilidad de tomar medidas como el toque de queda, retenes militares, etc.

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 137, este es uno de los derechos que pueden resultar limitados como consecuencia de la declaratoria de estados de excepción. La posibilidad de restringir estos derechos tiene fundamentos de carácter constitucional (artículo 24).

b) Derecho al porte de armas de fuego

La otra restricción incorporada en el decreto objeto de revisión es el porte de armas. En relación con la misma, la primera anotación que debe hacerse es que este no es un derecho de origen constitucional, sino legal, por lo cual el propio legislador puede restringirlo o incluso suspenderlo. En este sentido el literal m) del artículo 38 de la ley 137 señaló que, en caso de declaratoria de conmoción interior, el Gobierno está facultado para "suspender la vigencia de los salvoconductos expedidos por las autoridades militares, para el porte de armas y carros blindados en determinadas zonas".(…)

c) Libertad individual, de propiedad o de empresa

El artículo quinto del decreto 717 de 1996, después de establecer unas condiciones básicas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales y de los servicios de transporte, dispone que sus propietarios o gestores no pueden negarse a ofrecer normalmente sus servicios so pretexto de falta de garantía.

(…)

Entiende el Gobierno que la interrupción o suspensión de las actividades de comercio y transporte, en los horarios en que normalmente ellas se realizan, interfiere sin razón en el desarrollo de la respectiva región y atenta contra los derechos que tienen las personas que habitan en la misma de abastecerse de artículos, principalmente de primera necesidad, y de trasladarse de un lugar a otro en condiciones normales.

Del mismo modo, tal interrupción o suspensión de las actividades mencionadas favorece la acción delincuencial de las organizaciones criminales y terroristas, en la medida en que la hace aparecer con un impacto mayor que el que tiene por sí misma, lo que no puede permitirse toda vez que uno de los propósitos principales del Gobierno es crear en la colectividad una conciencia de unidad en la lucha contra la subversión. Es necesario poner el interés general sobre el particular e imponer obligaciones a los titulares de este último con el fin de proteger al primero. Así lo permite nuestra Constitución en los artículos citados.

d) Conclusión

Como quiera que el artículo tercero del decreto 717 de 1996 establece una restricción al derecho de circulación sin negar su núcleo esencial por cuanto no se está suspendiendo el

derecho ni se está impidiendo su ejercicio, el Gobierno considera que debe ser declarado exequible por esa Corporación.

Del mismo modo, la limitación establecida en el artículo cuarto del mismo decreto a un derecho que no es de rango constitucional ni es considerado como fundamental en ningún ordenamiento interno o internacional, debe ser así mismo declarada exequible por las razones expuestas anteriormente.

Por último, en relación con la medida prevista en el artículo quinto del decreto, el Gobierno considera que las razones de carácter constitucional enunciadas anteriormente y las razones de conveniencia al propósito de hacer el Estado y la población un solo frente contra la delincuencia organizada, justifican la adopción de la medida.

4. Proporcionalidad.

(…)

El análisis de proporcionalidad que el Gobierno ha efectuado con ocasión del presente estado de conmoción interior se ha extendido tanto a la ponderación de las restricciones impuestas con las medidas frente a la gravedad de los hechos en que se fundan, como al estudio detenido de la situación general de orden público con miras a su manejo gradual en función de su mejora o -lo que infortunadamente ha ocurrido- de su deterioro.

Por lo que se refiere a lo primero, para el Gobierno resultan plenamente justificadas las restricciones introducidas, a través de las medidas en cuestión, para las libertades de circulación y residencia o las de desarrollo de la personalidad, propiedad o empresa, según lo señalado en el aparte anterior. En efecto, se trata no solamente de hechos muy graves que resulta inaplazable conjurar, sino de la posibilidad de que, tal y como se infiere de la lectura de tales hechos (propósitos de las organizaciones delincuenciales), la situación de orden público se torne ya incontrolable.

Y por lo que se refiere a lo segundo tenemos que, en vigencia de este estado de conmoción interior, el Gobierno ciertamente se ha visto abocado a utilizar medidas cada vez más intrusivas en la esfera individual, pero ello ha sido consecuencia directa de la paulatina agravación de la situación de orden público en cuyo control definitivo está empeñado”.

Igualmente, dentro del término de fijación en lista el Defensor del Pueblo, doctor Jaime Córdoba Triviño, presentó escrito en el cual solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad de la expresión "conmutable a razón de un (1) día de arresto por cada salario" contenida en el artículo octavo (8°) del Decreto No. 717 de 1996, por vulnerar el artículo 28 de la Constitución. Fundamenta su petición en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, sostiene que dicha expresión desconoce la reserva judicial que en materia de privación de la libertad consagró el constituyente en el artículo 28 de la Carta, pues mediante ella se faculta a los Gobernadores para imponer de manera subsidiaria, la pena de arresto.

Además, señala que se viola la prohibición contenida en el inciso tercero del mismo artículo 28 superior, el cual proscribe la posibilidad de que exista detención, prisión o arresto por deudas. Ello lo fundamenta en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, contenida en la Sentencia T-490 de 1992.

Finalmente, advierte que la expresión aludida contempla la posibilidad de la imposición de una pena privativa de la libertad por parte de una autoridad administrativa, además de conmutar una sanción monetaria por la privación de la libertad del deudor, hipótesis proscritas por nuestro régimen constitucional.

B. Intervenciones Ciudadanas.

Dentro del término de fijación en lista se presentaron los siguientes escritos, los cuales se resumen a continuación:

1. Los ciudadanos Gustavo Gallón y Manuel Barreto intervienen dentro del presente proceso, con el objeto de atacar la constitucionalidad del Decreto 717 de 1996 en su integridad, lo que hacen por medio de los siguientes cargos en los cuales se resume dicha intervención:

1.1 Sostienen los mencionados ciudadanos que el decreto ibídem es contrario al artículo 214 numeral 3o. de la Constitución, por cuanto interrumpe el normal funcionamiento de los órganos del Estado, al entregar a las autoridades militares amplios poderes, colocando en situación de subordinación a los gobernadores. Así entonces, un poder desmesurado se ha entregado a los nuevos jefes militares instituídos por el decreto en estudio, colocando a

gobernadores y alcaldes en una situación subordinada en lo que al manejo del orden público se refiere, pues a la hora de dar aplicación a este decreto, la fuerza pública y en particular el Ejército Nacional serán quienes dispongan la aplicación de las medidas de excepción previstas, tales como la exigencia de salvoconductos, la realización de retenes militares y la práctica de detenciones y allanamientos sin orden judicial -hoy vigentes-, por lo que convierten a las llamadas zonas de orden público en verdaderas "jefaturas militares". Además, señalan que los gobernadores quedarán sujetos a las circunstancias que rodeen las solicitudes de los jefes militares, en la medida en que no existe parámetro legal alguno que les permita determinar razonablemente si es necesario o no declarar un cierto territorio como zona especial de orden público.

De esta manera, y haciendo alusión al artículo 7o. del decreto sub-examine, indican que una desmesurada posibilidad de presión sobre los gobernadores tienen los jefes militares con la posibilidad de que el Presidente los suspenda cuando en desacato de lo previsto en el presente decreto contribuyan a la perturbación del orden público. Por lo tanto, militarizadas las regiones y con ellas los poblados y las ciudades que queden dentro de la jurisdicción de las zonas especiales de orden público, estas medidas darán lugar a un control poblacional, es decir, al sometimiento de la comunidad a los rigores de un régimen arbitrario en el que los poderes extraordinarios residen sobre todo en las autoridades militares, con lo que se modifica sustancialmente la estructura democrática del Estado colombiano.

1.2 Así mismo, estiman que es inconstitucional el artículo 1o. del Decreto 717 de 1996, y por consiguiente el decreto en su totalidad, en la medida en que es violatorio de los artículos 1, 4, 6, 121 y 122 de la Constitución, que definen al Estado colombiano y consagran el principio de legalidad de las actuaciones de los funcionarios públicos. Agregan que las normas materia de revisión señalan que las zonas especiales de orden público son definidas por las consecuencias que se pueden derivar de su vigencia, es decir, aquellas en que es necesario aplicar las medidas de excepción para restablecer la seguridad y la convivencia ciudadana, con lo que en su criterio se incurre en una especie de tautología, pues se define un concepto a través del mismo, lo que desconoce el cumplimiento de los cánones que exige la creación de normas jurídicas.

En ese contexto, consideran los intervinientes que si se entiende que la definición de las zonas de orden público que contiene el artículo 1o. ibídem no existe en cuanto tal, o que su

enunciado no permite conocer cuáles son los supuestos o elementos constitutivos que puedan conducir a su declaratoria, puede afirmarse que las distintas autoridades que intervienen en su declaración no tienen norma legal en la cual basar su decisión. En consecuencia, desprovistos de parámetro legal que les permita examinar en qué circunstancias es posible crear una zona especial de orden público, toda decisión al respecto no podrá ser sino arbitraria, es decir, no sujeta a derecho.

En conclusión, el artículo 1o. sub-examine en concepto de los ciudadanos intervinientes es inconstitucional en cuanto deja al arbitrio de las autoridades la creación de las zonas de orden público, en abierta contradicción con el Estado de Derecho que instituyó la Carta de 1991.

1.3 Igualmente, esgrimen que el artículo 2o. en sus incisos 1 y 2 es inconstitucional en cuanto entrega a autoridades distintas al Presidente de la República, como son los Gobernadores y Jefes Militares, facultades para definir el ámbito territorial de vigencia de las medidas de la conmoción interior, en contradicción con lo establecido en el artículo 213 superior. De esta forma, el inciso 2° del mismo artículo para los fines de delimitación de las zonas especiales de orden público, transforma al Presidente de la República de titular de la potestad legislativa de excepción, en simple ejecutor de disposiciones de excepción, sujeto eventualmente en sus decisiones a las solicitudes de los jefes militares.

Tal vulnerabilidad del Presidente a la fuerza pública, sostienen, es propiciada por el decreto en estudio, en la medida en que no define en forma clara y suficiente las condiciones que pueden dar lugar a la declaratoria de una zona especial de orden público.

1.4 En relación con el artículo 4o. del decreto impugnado, señalan los intervinientes que es contrario al ordenamiento superior, por cuanto desconoce el principio de legalidad y el postulado del estado de derecho previsto en los artículos 1, 4, 6, 121 y 122 de la Constitución, ya que define de manera imprecisa la manera en que pueden ser limitados los derechos de circulación y residencia, y no establece en forma cierta el contenido de las medidas que podrían ser adoptadas en las zonas especiales de orden público.

En sentir de los ciudadanos intervinientes, aquellas medidas que conllevan una restricción notable del ejercicio de los derechos y que son aplicadas a ciertas personas en particular, no pueden ser simplemente enunciadas de manera general, puesto que someten a todos los

habitantes a la eventualidad de ser objeto de la discrecionalidad de las autoridades en aspectos de no poca relevancia en un Estado de derecho, como el ejercicio individual de los derechos constitucionales fundamentales. Cuando los encargados de hacer cumplir las medidas de excepción son, como en este caso, miembros de las fuerzas armadas y de la policía, la discrecionalidad de la actuación de las autoridades puede convertirse en arbitrariedad.

Consideran igualmente, que no correspondería al gobernador respectivo o a los jefes militares establecidos en este decreto, definir los alcances de la restricción de los derechos y a quiénes serán aplicadas las medidas previstas, porque ello da lugar a un traslado de las facultades de legislador de excepción que residen en el gobierno, es decir en el Presidente y sus Ministros, a los funcionarios locales o a la fuerza pública, quienes sólo tienen la función de ejecutar lo que debe ser definido previamente por el legislador extraordinario. Por tanto, tal nivel de incertidumbre en la definición de las medidas de excepción convierte al Estado y con ello a todos sus agentes, en potenciales protagonistas del abuso, y reducen las libertades a poco menos que nada, quedando sometidas al capricho de las autoridades.

1.5 Así mismo, estiman que es inconstitucional la expresión "prohibición" que hace parte del artículo 3o. del decreto que se examina, por cuanto admite que se limite de manera absoluta el ejercicio de los derechos de circulación y residencia. La prohibición del disfrute de las libertades, no es a su juicio admisible en un Estado de Derecho, ni siquiera durante la vigencia de los estados de excepción: es claro el régimen constitucional colombiano al excluir de manera absoluta este tipo de limitación de los derechos -artículo 214 CP.-.

2. Por su parte, los ciudadanos Carlos Moreno Novoa y Fernando Barros Sánchez, presentaron escrito mediante el cual impugnan parcialmente el Decreto bajo estudio al considerar que el artículo 3o. del mismo en la expresión "o prohibición" vulnera la Constitución Política en sus artículos 15, 16, 24, 25, 34, 213 y 214 numeral 2o. con fundamento en lo siguiente:

La Ley 137 de 1994 reglamentó las facultades del Ejecutivo en virtud de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, en cuyo artículo 38 se establece -a propósito de las restricciones a las libertades mencionadas- la posibilidad de que el Gobierno pueda expedir permisos especiales con el fin de garantizar el libre tránsito de las personas cuando quiera que se trate de residencias o zonas donde ejercen su actividad económica o profesional.

De esta manera, con el artículo 3o. que se impugna, el Gobierno Nacional no sólo se extralimitó en las atribuciones que le otorgan los artículos 213 y 214 de la Carta Política, sino que también vulneró lo dispuesto en la ley mencionada, al establecer que las autoridades podrán prohibir el derecho de residencia a los habitantes de las zonas especiales de orden público. Con esta regulación se quebranta además el artículo 24 superior, ya que si bien en el mismo se indica que podrá ser reglamentado, en momento alguno faculta a las autoridades para prohibir el derecho de residencia.

En sustento de su apreciación, estiman los intervinientes que en lo que a residencia se refiere, ésta puede ser prohibida a los extranjeros, pero en modo alguno a los colombianos, a quienes sólo puede serle "reglamentada" en casos como los censos, detención preventiva, etc.

De conformidad con la ley 137 mencionada, puede restringirse el derecho de circulación y residencia siempre que no se afecte su núcleo esencial, como por ejemplo, prohibir la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados.

Finalmente, sustentan su intervención en la Sentencia T-532 de 1992 de esta Corporación, en la cual se dejó expresado que el núcleo esencial del derecho al libre desarrollo a la personalidad protege la libertad de acción, por lo que solicita a la Corte Constitucional que el aparte del artículo 3o. señalado sea declarado contrario al ordenamiento superior, al no existir autorización ni en la Carta Política ni en la ley reglamentaria de los estados de excepción, para prohibir que los nacionales decidan el lugar de su residencia.

3. El ciudadano Rafael Barrios Mendivil, en su condición de miembro de la Corporación Colectivo de Abogados, presentó escrito dirigido a impugnar la constitucionalidad del decreto sometido a revisión.

Señala el ciudadano interviniente para fundamentar su petición, que el decreto acusado viola los principios de necesidad y motivación de incompatibilidad, por cuanto en su criterio el gobierno tiene que justificar la necesidad de cada una de las medidas que dicte durante los estados de excepción para contrarrestar la situación de crisis que lo originó. Indica que la parte motiva del decreto impugnado no sustenta en forma clara y seria la necesidad de las medidas, contrariando el espíritu del constituyente y del legislador plasmado en el principio de necesidad, resultando viciado el decreto en su integridad.

El decreto impugnado, en su criterio, desconoce abiertamente este principio, ya que “los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción”.

En cuanto a la violación de derechos fundamentales, aduce que el decreto que se revisa desconoce la libertad de movilización, locomoción y domicilio. Así, el artículo 3o. ibídem al restringir estos derechos quebranta el artículo 24 constitucional. Igualmente, agrega que el precepto mencionado lo que persigue es hacer y facilitar la guerra, así como convertir en objetivo militar a quien no porte indicativos especiales, salvoconductos y al que no se inscriba y comunique previamente su desplazamiento en la alcaldía, involucrando en esa forma a la sociedad civil en el conflicto armado interno, infringiendo la Constitución.

Sostiene que el decreto que se impugna con el efecto “bumerán”, no va a garantizar ni a proteger el derecho a la vida e integridad personal, sino que convierte a la población civil en víctimas potenciales cuando no porten o cumplan con lo requerido para poder movilizarse, so pena de convertirse en “objetivo militar”, creando una discriminación legal que agrava los abusos e infracciones al derecho internacional humanitario, así como la violación a los derechos humanos en Colombia.

Adicionalmente, considera el ciudadano interviniente que el Decreto 717 de 1996 vulnera el Derecho Internacional Humanitario en la medida en que el país reclama soluciones y el retorno de los desplazados forzados por la violencia, por lo que no entiende que las medidas anunciadas sean protectoras, sino legitimadoras de una práctica, que es uno de los problemas más graves.

Teniendo en cuenta la presencia de la insurgencia y del narcotráfico en gran parte del territorio, las medidas adoptadas se traducen en “carta blanca” que permitiría la legalización del empadronamiento y limitaría al máximo la libertad de movilización, locomoción y domicilio, lo que conllevaría a aumentar los índices de violencia y la vulneración de los derechos humanos a través de las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada de personas, las masacres y el desplazamiento de la población civil en áreas de conflicto armado, todo lo cual resulta contrario al Derecho Internacional Humanitario.

De esta manera entonces, el decreto busca hacer la guerra y facilitar los operativos militares, así como contribuir con “la guerra sucia” al involucrar a la población civil en el conflicto

armado interno con el uso obligatorio de indicativos especiales para la movilización.

En relación con el artículo 8o. del decreto sub-examine relacionado con el arresto administrativo, éste autoriza a los gobernadores a imponer multas convertibles en arresto a los infractores, lo cual en su criterio viola el artículo 28 de la Constitución. Al respecto, hace alusión a pronunciamientos de la Corte Constitucional, en virtud de los cuales las privaciones de libertad efectuadas por autoridades policiales "deben tener sustento en una orden judicial", con las excepciones a que haya lugar. Dicha orden es "el mandamiento escrito" a que se refiere la norma ibídem, el cual sólo puede emanar de una de las autoridades que "administran justicia" y en ningún caso puede originarse en funcionarios de la Rama Ejecutiva como son los gobernadores.

4. Finalmente, cabe señalar que vencido el término legal de fijación en lista, y en forma extemporánea, la ciudadana Almabeatriz Rengifo López, en su condición de ciudadana colombiana y como Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, presentó escrito defendiendo la constitucionalidad del decreto legislativo 717 del año en curso.

Indica la citada ciudadana, que el objeto del decreto tiene dos componentes básicos, uno de los cuales consiste en la posibilidad de establecer zonas especiales de orden público, como un medio para poder adoptar ciertas medidas especiales, las cuales son la finalidad de la medida extraordinaria. Dichas medidas son de tres tipos:

a) Atribuir a comandantes militares el control operacional de la Fuerza Pública y de los organismos de seguridad del Estado en la respectiva zona, por lo que les corresponderá la planeación, comando, ejecución y evaluación de todas las operaciones militares que se realicen en la zona respectiva, por lo que en su sentir es lógico que tales operaciones se planifiquen, comanden, ejecuten y evalúen con pleno acatamiento de las normas del derecho internacional humanitario, tal como lo dispone el artículo 3o. de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

b) Establecer restricciones a los derechos de circulación y residencia, en los siguiente términos: a la libertad de circulación, en la medida que se podrían imponer toques de queda (limitantes en el tiempo en el cual se puede circular por las áreas urbanas), retenes militares (limitantes en la medida en que habría que someterse a los controles de los retenes en cuanto identificación de los transeúntes, revisión de equipos, materiales, abastecimientos y

cargamentos que se transporten en vehículos particulares o de servicio público), indicativos especiales de movilización (limitantes en cuanto a la obligación eventual de portar un indicativo que indique a los retenes militares que se cuenta con la autorización para movilizarse), salvoconductos (que sumados a los documentos normales de identidad, indiquen a los retenes militares que se cuenta con la autorización para movilizarse) y comunicación anticipada a la alcaldía del desplazamiento fuera de la cabecera municipal.

c) Garantizar la actividad comercial privada habitual, en particular en lo que se relaciona con el abastecimiento de los bienes y servicios esenciales y de primera necesidad, y con el servicio público de transporte. Para lograrlo, adopta tres medidas i) disponer que las autoridades garantizarán la prestación de tales servicios privados y públicos, y que los particulares que los prestan no puedan suspenderlos con el pretexto de la falta de garantías para sus bienes y su seguridad; ii) cubrir los riesgos de los bienes privados que sean consecuencia de los actos de criminales y terroristas, y iii) autorizar a los gobernadores para imponer multas a los infractores de las medidas anteriores.

Agrega que las medidas anteriores están autorizadas por el artículo 38 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en términos semejantes a los del Decreto 717 de 1996.

Concluye que el decreto ibídem no contraviene ni la Constitución ni la ley estatutaria, ni los instrumentos jurídicos internacionales del Derecho Internacional Humanitario al disponer limitaciones al derecho a las libertades de circulación y residencia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación (E), doctor Luis Eduardo Montoya Medina, mediante oficio número 976 del 30 de mayo de 1996, remitió a esta Corporación el concepto de rigor dentro del término legal y en el proceso de la referencia, solicitando declarar la inexequibilidad del Decreto No. 717 del 18 de abril de 1996. Fundamenta su solicitud en los siguientes considerandos:

Examinado el aspecto formal del decreto, el Agente del Ministerio Público no formula reparo alguno, por lo que procede a examinar el contenido material del mismo, respecto del cual hace las siguientes observaciones:

En efecto, considera que las circunstancias materiales que soportan la expedición de las medidas de conmoción, aunque graves, no conllevan desestabilización actual o inminente del orden público social. Ciertamente, agrega, que es contrario a la filosofía de los estados de excepción, hacer referencia en el considerando 5o. a la concentración de aparatos de fuerza para justificar la adopción de medidas extraordinarias, atribuyendo capacidad perturbadora del orden a su mera existencia sin apelar a su manifestación dinámica, es decir, a sus actos de violencia.

La figura de la conmoción ha sido diseñada con el objeto de servir como instrumento reactivo ante una agresión actual o inminente, capaz de perturbar gravemente el statu quo en términos del orden social, en su triple dimensión de seguridad estatal, estabilidad institucional o convivencia ciudadana.

Con respecto a la consideración en torno a la sustentación fáctica de las medidas establecidas en el tercer apartado de la motivación del decreto, estima el Agente del Ministerio Público que la alusión a un "incremento significativo y sistemático" de los actos violentos, induce una dimensión de gradualidad en los hechos acaecidos, dando la idea de permanencia en el tiempo. Es decir, que los eventos recogidos en apoyo de la conmoción interior no cumplen con la indispensable condición de ser sobrevinientes, tal como lo exige la norma superior, sino que revelan una existencia progresiva.

A juicio del señor Procurador (E), los eventos destacados como representativos de la crisis de orden público en la parte considerativa del Decreto 717 bajo examen -los efectos del Paro Armado y la masacre de los militares en Nariño-, aunque episódicos, violentos y ciertamente censurables, son pasibles de ser juzgados con todo el rigor derivado del régimen constitucional de la "normalidad", por lo que carecen de la aptitud suficiente para motivar el recurso del Ejecutivo a las facultades propias de estados anormales o excepcionales y legislar a su amparo.

Los hechos descritos, no son aptos para explicar el empleo de los mecanismos de excepción, toda vez que entre nosotros son manifestaciones corrientes de delincuencia común y para contrarrestarlas, la legislación ordinaria ha previsto un conjunto de dispositivos numerosos destinados a instrumentar la capacidad operativa de la fuerza pública.

Indica el representante del Ministerio Público, que a pesar de la existencia de los

instrumentos legales y materiales idóneos para poner en práctica una actuación efectiva de las autoridades, se apela al expediente de excepción. Señala que el Ministerio Público ha defendido que el medio para atacar las causas estructurales de la violencia no puede ser la declaratoria ni las medidas de conmoción interior, pues dichas causas no se conjuran en un término de noventa días, ni aún en los 360 días que resultarían de las prórrogas sucesivas de la vigencia de los decretos dictados a la par con la declaratoria de turbación del orden público interno.

De lo anterior se evidencia la ruptura del vínculo de conexidad necesario entre los hechos señalados como causantes de la perturbación del orden público y las medidas decretadas para su enfrentamiento. En consecuencia, estima el Agente del Ministerio Público, las razones esgrimidas por el Gobierno Nacional en el considerando segundo del decreto materia de revisión, no sirven de fundamento jurídico para una declaratoria de exequibilidad por contrariar los preceptos consignados en las normas superiores y en especial en el artículo 213 de la Constitución Política, que exige la presencia de hechos nuevos, transitorios y de contenido excepcional.

Para concluir, y con apego a los objetivos asignados al Decreto 717 de 1996, en el sentido de que dicho instrumento se hace útil para prevenir la ocurrencia de nuevos hechos violentos, sostiene el Procurador General que hay que recordar que los estados extraordinarios tienen una dimensión más reactiva que preventiva y por lo mismo, esta última función procede de manera excepcional cuando pretende evitar un atentado inminente contra la estabilidad institucional, la convivencia ciudadana o la seguridad del Estado -artículo 213 de la Carta Política-, lo cual excluye otras posibilidades de aplicación, como son las referidas en el considerando penúltimo del decreto.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 numeral 7o. de la Carta Política, en concordancia con el artículo 214 numeral 6o. del mismo Estatuto Superior, corresponde a la Corte Constitucional decidir sobre la constitucionalidad del Decreto No. 717 del 18 de abril de 1996, “por el cual se dictan unas medidas tendientes a la preservación del orden público”, por ser este de carácter legislativo, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de

las facultades que le confiere el artículo 213 de la Carta Fundamental y en desarrollo del Decreto 1900 de 1995, por medio del cual se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional.

EXAMEN DE LOS REQUISITOS FORMALES.

El Decreto No. 717 del 18 de abril de 1996, "por el cual se dictan unas medidas tendientes a la preservación del orden público", cumple con los requisitos de forma previstos en los artículos 213 y 214 de la Carta Política, por las siguientes razones:

a) El decreto legislativo materia de revisión constitucional lleva la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros, así como del Viceministro de Justicia y del Derecho encargado de las funciones de esa cartera, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 213 numeral 1o. de la Constitución Política.

b) El mencionado Decreto fue expedido con fundamento en el Decreto No. 208 del 29 de enero del mismo año, por el cual se prorrogó la declaratoria del estado de conmoción interior, que fue declarado exequible por la Corte Constitucional por Sentencia C-153 de 1996, decretada mediante Decreto 1900 de 1995 en todo el territorio nacional.

d) El decreto que se revisa fue remitido a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición por el Secretario General de la Presidencia de la República, y recibido el mismo día en la Secretaría de la Corte Constitucional, según lo dispuesto por el artículo 214-6 de la Carta Fundamental.

e) El Decreto No. 717 de 1996 se encuentra debidamente motivado y fundamentado, en los términos de los artículos 213 y 214 de la Constitución Política.

En virtud de lo anterior, encuentra esta Corporación que el decreto sub-examine cumple con los requisitos y presupuestos constitucionales de orden formal exigidos para este tipo de decretos legislativos, por lo que procede la Corte a examinar el contenido material del Decreto No. 717 de 1996.

* Lo primero que debe analizarse en el asunto sub-examine, es si existe en el Decreto No. 717 de 1996 una relación directa y específica entre las causas invocadas por el Gobierno al prorrogar el Decreto que declaró la conmoción interior y las medidas por él adoptadas con el

objeto de conjurar los fenómenos de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos.

En relación con los motivos que el Ejecutivo adujo para prorrogar el Estado de Excepción, esta Corporación en sentencia N° C-153 de 18 de abril de 1996, MP. Dr. Jorge Arango Mejía, señaló que:

"En el caso del Decreto 208 que se examina (...): aún no se han conjurado las causas que originaron la declaración hecha por medio del Decreto 1900 del 2 de Noviembre de 1995, y se presentan nuevas causas de perturbación.

En cuanto a las causas anteriores, que la Corte encontró suficientes para la declaración (sentencias C-027/96...), es evidente que ellas subsisten. A ellas se refieren los seis primeros considerandos del Decreto 208 (...).

De otra parte, las organizaciones subversivas han venido aumentando sus actividades criminales, en especial los secuestros, las extorsiones, los ataques a poblaciones inermes y los asesinatos de miembros de las FF.AA. de la República. Estima la Corte que los hechos crónicos de estos delincuentes revisten ahora grados inusitados de intensidad, que justifican la declaración del estado de conmoción interior en todo el territorio nacional (...).

A estos hechos nuevos, a la situación sobrevenida, se refieren expresamente los considerandos 7, 8 y 9 del decreto 208.

Para la Corte Constitucional es claro, que la grave perturbación del orden público no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía. El Presidente de la República tendrá que hacer uso de todas las facultades que sean necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, como lo prevé el inciso segundo del artículo 213 de la Constitución. Todo ello dentro de los límites trazados por la propia Constitución y por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción".

Por su parte, los hechos que el Gobierno Nacional aduce para justificar la expedición del Decreto N° 717 del 18 de abril de 1996 bajo examen constitucional, son:

a) El incremento significativo y sistemático de los hechos de violencia atribuidos a organizaciones criminales y terroristas que llevaron a declarar y a prorrogar la conmoción

interior -Decretos 1900 de 1995 y 208 de 1996-, los cuales se enmarcaron dentro del llamado Paro Armado;

b) La existencia en el país de zonas donde especialmente estas organizaciones han concentrado sus aparatos de fuerza en orden a desestabilizar la seguridad y convivencia ciudadanas;

c) Las dificultades que tiene la Fuerza Pública para operar y cumplir las tareas que le han sido asignadas en las condiciones reinantes en las zonas consideradas críticas;

d) Las implicaciones que tendría una virtual parálisis del abastecimiento o del transporte de productos de primera necesidad gracias a la intimidación a la que comerciantes y transportadores vienen siendo sometidos;

e) La finalidad de las medidas están encaminadas a incrementar la eficacia operacional de la Fuerza Pública, manteniendo como premisa la protección de la población civil, y

f) Que la no adopción de estas medidas agravaban la situación de orden público, por lo que si no se mantiene su vigencia, las alternativas de manejo de ella van a ser más limitadas que en las circunstancias actuales.

Por lo tanto, se colige que las razones aducidas por el Gobierno para justificar la expedición del Decreto N° 717/96, tienen sustento en la necesidad de conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos, así como garantizar la integridad de la población civil, por lo cual para contrarrestarlas, se hizo indispensable establecer unas zonas especiales, donde para efectos de permitir una reacción inmediata de la fuerza pública y de asegurar el abastecimiento y transporte de bienes y servicios para la población, restringidos por la acción intimidatoria de las organizaciones criminales y terroristas, se delimitan algunas zonas especiales de orden público, en las que especialmente estos grupos han concentrado sus aparatos de fuerza, restringiendo la circulación y permanencia de personas y vehículos que puedan obstruir la acción de la fuerza pública.

De lo anterior se desprende que, a juicio de esta Corporación, sí existe un evidente nexo o vínculo de conexidad entre el Decreto 208 de 29 de enero de 1996, que prorrogó la declaratoria de la conmoción interior, y las medidas adoptadas en el decreto materia de

revisión constitucional para contrarrestar las causas de perturbación del orden público y evitar la extensión de sus efectos. Por lo tanto, las circunstancias materiales que sustentan la expedición del Decreto 717 de 1996, relacionadas con la desestabilización actual e inminente del orden público, determinan la conexidad que exige el artículo 213 de la Constitución Política.

Así pues, como lo señaló esta Corte al declarar la exequibilidad del Decreto 208 de 1996 por el cual se prorrogó la conmoción interior, en la Sentencia C-153 de 1996, MP. Dr. Jorge Arango Mejía, no han desaparecido y son ostensibles las amenazas contra la estabilidad de las instituciones y contra la convivencia ciudadana, así como la existencia de los aparatos de fuerza dotados de inmensa capacidad de agravar y perturbar el orden público.

Igualmente, es evidente como puede apreciarse de las pruebas aportadas por el Gobierno al presente proceso para justificar la expedición del Decreto 717 de 1996, y por su conexidad con el decreto de prórroga, que las organizaciones subversivas han venido aumentando sus actividades criminales y terroristas, en especial los secuestros, las extorsiones, los ataques a poblaciones inermes y los asesinatos de miembros de las Fuerzas Armadas. Por consiguiente, los hechos crónicos de estos grupos revisten en la actualidad grados inusitados de intensidad que justificaron, como lo reconoció esta Corporación en las sentencias Nos. C-027 y C-153 de 1996, la declaración y prórroga del estado de conmoción interior en todo el territorio nacional y hacen plausible la conexidad con esta.

De esta forma, medidas como las adoptadas en el Decreto sub-examine, con fundamento en el aumento en determinadas zonas del país de las acciones violentas de las organizaciones criminales y terroristas desestabilizadoras de la seguridad y convivencia ciudadanas, tienen desde luego, una relación directa y específica con las medidas adoptadas por el Gobierno con el objeto de conjurar la crisis y la perturbación del orden público, por lo que en criterio de la Corporación, se cumple con el requisito constitucional de la conexidad.

EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO No. 717 DE 1996

Procede entonces la Corte a examinar el contenido de cada uno de los preceptos del Decreto 717 de 1996, en orden a determinar si los mismos se ajustan al ordenamiento constitucional.

* Definición de las Zonas Especiales de Orden Público.

1. El artículo 1° del decreto materia de revisión constitucional, define que las zonas especiales de orden público son aquellas áreas geográficas en las que es necesaria la aplicación de medidas excepcionales para restablecer la seguridad y la convivencia ciudadanas afectadas por las acciones de organizaciones criminales y terroristas.

2. El objeto de la delimitación de las zonas especiales, no es otro a juicio del Gobierno, que lograr un manejo discriminado del orden público en atención a su gravedad en determinados lugares del territorio nacional.

3. En criterio de uno de los ciudadanos intervinientes, la definición que hace el artículo 1° de estas zonas desconoce el cumplimiento de los cánones que exige la creación de normas jurídicas, pues se define un concepto a través del mismo concepto.

Por lo tanto, si la definición no permite conocer cuáles son los elementos constitutivos que puedan conducir a su declaratoria, las distintas autoridades que intervienen en la misma, adolecen de norma legal en la cual puedan fundar su decisión, por lo que sería inconstitucional dejar al arbitrio de las autoridades administrativas la creación de las zonas de orden público.

4. El precepto sub-éxamine consagra tanto el supuesto normativo, como su consecuencia jurídica. Lo que hace la disposición es definir las zonas especiales de orden público donde tendrán aplicación los enunciados del decreto sub-examine, para efectos de restablecer la seguridad y la convivencia ciudadanas afectadas por las acciones de organizaciones criminales y terroristas.

La norma bajo examen a juicio de la Corte, tiene su fundamento en los presupuestos de hecho consignados en la parte considerativa del Decreto No. 717 de 1996, según el cual "existen zonas del país en donde de manera especial las organizaciones criminales y terroristas han concentrado sus aparatos de fuerza en orden a desestabilizar la seguridad y convivencia ciudadanas", lo que hace necesaria en dicho sector la adopción de medidas excepcionales encaminadas a conjurar las causas de perturbación del orden público e

impedir la extensión de sus efectos para el restablecimiento de la normalidad.

Ante la evidencia de los presupuestos de hecho requeridos, consignados en la forma expresada, son conducentes las restricciones y medidas de excepción en determinadas zonas especiales del país notoriamente afectadas por la acción de las organizaciones criminales y terroristas que constituyen factores perturbadores del orden público y atentan de manera grave contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, lo cual amerita la adopción de medidas extraordinarias para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos.

Ya se ha dicho por esta Corporación y se reitera que "las potestades extraordinarias y el régimen restrictivo de libertades estarían justificados por tratarse de hechos sobrevinientes, coyunturales, súbitos y muy probablemente imprevistos, que exigirían en aras de su superación, el sacrificio transitorio del régimen de plenitud de derechos" (Sentencia C-466 de 1995, MP. Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Y se agregó que "lo mismo podría decirse de hechos crónicos que repentinamente revistieran grados de intensidad inusitados, bien difusos en todo el territorio nacional o localizados en una determinada zona que podrían justificar, en este último caso, una declaración de conmoción circunscrita al área afectada" (se subraya).

De esta manera, si es procedente la declaratoria de conmoción interior "en toda la República o parte de ella, a fin de conjurar las causas de grave perturbación del orden público que atentan de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana" o para impedir la extensión de sus efectos, como lo prevé en forma palmaria el artículo 213 de nuestra Carta Fundamental, no se vé la razón por la cual no pueda el Gobierno a quien le corresponde el mantenimiento y restablecimiento del orden público, delimitar su acción de manera especial a aquellas áreas geográficas del país visiblemente convulsionadas y estremecidas por la actuación de las organizaciones criminales y terroristas que generan la grave perturbación del orden público y la intranquilidad de la ciudadanía en algunos sectores del territorio nacional.

Por consiguiente, para la Sala no existe ningún motivo de inconstitucionalidad con respecto a la definición de las llamadas zonas de orden público, pues ella por sí sola no contraviene precepto constitucional alguno. Por el contrario se constituye en un instrumento que

contribuye a conjurar la grave situación de orden público que indiscutiblemente azota a determinadas áreas geográficas del país, lo que se encuentra ajustado a lo dispuesto en el artículo 213 de la Carta Política.

Estima la Corte que la creación de las zonas especiales de orden público tiene su razón de ser en la necesidad de adoptar medidas excepcionales en aquellas áreas geográficas del territorio nacional en que las acciones de las organizaciones criminales y terroristas han presentado un incremento significativo de violencia y desestabilización, como se deduce claramente de las pruebas aportadas por el Gobierno Nacional a este proceso de revisión constitucional, lo que guarda relación directa con el artículo 1o. de la Constitución Política, según el cual "Colombia es un estado social de derecho", fundada de manera específica en la prevalencia del interés general y de acuerdo con su artículo 2o., que señala como fines esenciales del Estado el de defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Por lo demás, cabe advertir que en este orden de ideas, el precepto mencionado guarda estrecha relación con lo previsto en el inciso segundo del artículo 2o. constitucional, que le señala a las autoridades de la República la obligación de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares con el objetivo de mantener la convivencia ciudadana.

Con fundamento en lo anterior, se declarará la exequibilidad de la norma sub- examine.

* Delimitación de las Zonas Especiales de Orden Público

1. El artículo 2o. objeto de examen constitucional, dispone que las zonas especiales de orden público serán delimitadas por el respectivo Gobernador de Departamento, en su condición de agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, a solicitud del Comandante Militar de la correspondiente Unidad Operativa Mayor, debiendo señalarse en cada caso los municipios que conformarán dicha zona especial.

Agrega la norma que cuando la solicitud involucre un área geográfica que se extienda al territorio de dos o más departamentos, la delimitación la hará el Presidente de la República. Finalmente, indica el precepto en su inciso 3o., que una vez delimitada una zona especial de

orden público, el Ministro de Defensa procederá a disponer de inmediato que los efectivos de la fuerza pública y de los organismos de seguridad del Estado que se encuentren operando en el área respectiva, quedarán bajo el control operacional del Comandante Militar más antiguo del área.

2. Esta disposición en su inciso 1o. resulta a juicio del Gobierno Nacional, consecuente con la naturaleza del decreto, o sea, la determinación de las zonas especiales de orden público para ejercer en ellas un mayor control y así garantizar la seguridad y convivencia de la población que en ellas habitan.

3. Según se señala por uno de los intervinientes, al entregar a las autoridades militares amplios poderes, colocando en situación de subordinación a los Gobernadores en el manejo del orden público, se interrumpe el normal funcionamiento de los órganos del Estado. Así, agrega que serán los miembros de la Fuerza Pública quienes dispongan la aplicación de las medidas de excepción, convirtiendo las zonas especiales en jefaturas militares, por lo que en su criterio se viola el artículo 213 constitucional en cuanto entrega a autoridades diferentes al Presidente, facultades extraordinarias para definir el ámbito territorial de vigencia de las medidas de conmoción, convirtiéndose el Presidente en simple ejecutor de disposiciones de excepción, sujeto eventualmente en sus decisiones a las solicitudes de los Jefes Militares.

4. En criterio de esta Corte, el primer inciso del artículo mencionado no quebranta precepto constitucional alguno, pues simplemente desarrolla distintos ordenamientos superiores. Así, de conformidad con el artículo 2o. de la Carta Fundamental, es finalidad esencial del Estado, "mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo". Por su parte, según el artículo 189 numeral 4o. ibídem, al Presidente de la República le corresponde "conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado". Para ello dispone de atribuciones ordinarias y extraordinarias, dentro de las cuales están aquellas derivadas de los estados de excepción. Así mismo, de acuerdo con el artículo 303 constitucional, "el Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público". Finalmente, de conformidad con el artículo 217 superior, las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial, "la defensa de la la integridad del territorio nacional y del orden constitucional".

5. Como lo ha dejado expresado esta Corporación1, si los Gobernadores y Alcaldes son

agentes del Presidente de la República para la conservación del orden público en su respectivo territorio, es obvio que se les exija mayor prudencia, cuidado y colaboración para su restablecimiento, además de que tienen la obligación de cumplir todos los actos y órdenes que expida el Presidente con ese fin, los cuales son de aplicación inmediata y se preferirán sobre los de los Gobernadores, cuyos actos y órdenes se aplicarán, de igual manera y con los mismos efectos, en relación con los de los Alcaldes, tal como lo prescribe el artículo 296 de la Ley Suprema.

Sobre esta materia, ha señalado la Corte: "Es Colombia un Estado unitario y aunque la norma constitucional reconoce autonomía a sus entidades territoriales (artículo 1o. C.N.), ésta no llega hasta permitirles que fijen con independencia la política de orden público, la cual es concebida y diseñada para todo el territorio nacional, lo cual explica por qué, al tenor del artículo 303 de la Carta, "el Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público", mientras que el 315, numeral 2, encomienda al alcalde la atribución de "conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador" (Sentencia C-032 de 1993, MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Y se expresó en la misma providencia, que ninguna razón existe en la letra ni en el espíritu de la Constitución Política para pensar que este campo de la legislación pueda entenderse vedado al Presidente cuando afronta situaciones de grave perturbación del orden público. Las atribuciones del Gobierno en tales circunstancias deben ser las estrictamente indispensables, pero también las suficientes para sortear la crisis y restablecer la normalidad; una interpretación que condujera a la introducción de límites no estipulados en la Constitución ni derivados de la naturaleza del estado de conmoción interior haría de éste una institución ineficaz y, por lo tanto, inoficiosa.

6. En razón a lo anterior, para la Corte es claro que no se viola el ordenamiento superior cuando se radica en cabeza de los Gobernadores por expresa delegación que el Presidente de la República hace en el Decreto Legislativo No. 717 de 1996 a éstos, de la atribución de delimitar las zonas especiales de orden público en sus departamentos, con la advertencia desde luego, que tanto su mantenimiento como el restablecimiento del mismo, corresponde

al Presidente de la República en los términos de los numerales 3o y 4o del artículo 189 de la Carta Política. Y solamente, entonces, los Gobernadores en cumplimiento del mandato constitucional en referencia, actúan para los efectos del mantenimiento y conservación del orden público, como agentes del Presidente de la República.

Cabe recordar que en cuanto hace a la posibilidad de que el Presidente de la República delegue su facultad constitucional de realizar diálogos de paz con grupos armados que actúan al margen de la ley, esta Corporación mediante Sentencia C-214 del 9 de junio de 1993, Magistrados Ponentes, Doctores Jose Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara, expresó que:

"Es del resorte exclusivo del Presidente y de su entera responsabilidad la definición concreta sobre el contenido y alcance de las disposiciones llamadas a operar dentro de los límites materiales, temporales y territoriales derivados de la Constitución Política y del respectivo decreto declaratorio del Estado excepcional. En el caso específico de los denominados diálogos de paz, que tienen como propósito básico la reincorporación de los delincuentes políticos a la vida civil y su sometimiento a la legalidad, ninguna persona pública ni privada goza de competencia para llevarlos a cabo sin orden o autorización expresa del Presidente de la República, interlocutor por excelencia en la búsqueda de acuerdo, en su doble condición de Jefe del Estado y de Gobierno. Este puede, sin violar la Constitución, encomendar a otros funcionarios acciones tendientes al logro de los fines propios de su tarea y, por ello, en materia de diálogos, le es posible autorizar que se lleven a cabo por conducto de sus agentes, impartiendo las pertinentes instrucciones y reservándose -desde luego- la fijación de la política que los orienta y los límites de su gestión, así como la atribución de suscribir los acuerdos definitivos" (negrillas y subrayas fuera de texto).

Por consiguiente, la determinación que se hace en el inciso primero del precepto materia de revisión en el sentido de que las zonas especiales de orden público serán delimitadas por el respectivo Gobernador de Departamento como agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, se encuentra ajustada a las normas constitucionales y por ende habrá de declararse su exequibilidad en la parte resolutiva de esta providencia.

Empero, el artículo 2o. en referencia dispone que dicha delimitación debe hacerse "a solicitud del Comandante Militar de la correspondiente Unidad Operativa Mayor o sus

equivalentes, debiendo señalarse en cada caso los municipios que conforman dicha zona especial". En relación con este aparte del precepto, la Corte encuentra que quebranta los ordenamientos superiores de orden constitucional.

En efecto, del precepto citado se desprende que el Gobernador delimitará las zonas especiales de orden público "a solicitud" del Comandante Militar de la correspondiente Unidad Operativa Mayor o sus equivalentes, lo cual implica una subordinación del mandatario seccional a la autoridad militar, que riñe abiertamente con lo previsto en el artículo 303 de la Carta Política, según el cual "el Gobernador es Agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público", sin que para la adopción de las medidas encaminadas a la conservación de éste o para hacer uso de las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, sea requisito sine qua non que medie la respectiva solicitud por parte de la autoridad militar.

Cosa diferente, desde luego, es que teniendo en cuenta que los miembros de la Fuerza Pública son quienes con mayor seguridad y realidad conocen la verdadera situación del orden público en las diferentes zonas o regiones del país, puedan sugerir como integrantes de los consejos de seguridad a nivel nacional y seccional, la delimitación de las zonas de orden público en aquellas áreas geográficas en las que, con el fin de restablecer la seguridad y la convivencia ciudadanas afectadas por las acciones de las organizaciones criminales y terroristas, sea necesaria la aplicación de medidas excepcionales.

No se trata pues, de marginar a la Fuerza Pública en lo concerniente a la potestad del Presidente de la República y de sus agentes seccionales para lo concerniente a la conservación en todo o parte del territorio, del orden público y de su restablecimiento "donde fuere turbado". Por el contrario, cabe resaltar que el artículo 216 de la Constitución señala que "la Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional".

Y el artículo 217 superior dispone que "las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional", lo cual desde luego se encuentra en consonancia con el numeral 3o. del artículo 189 ibídem, según el cual, corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, "dirigir la Fuerza Pública y

disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República".

De lo anterior se desprende que a juicio de la Corte, lo que resulta contrario a la Constitución es la exigencia que se hace en el precepto materia de revisión, según el cual la delimitación de las zonas especiales de orden público se hará "a solicitud del Comandante Militar de la correspondiente Unidad Operativa Mayor o sus equivalentes, debiendo señalarse en cada caso los municipios que conforman dicha zona especial", razón por la cual este aparte del articulado será declarado inexequible, sin perjuicio de la advertencia realizada en el sentido de que lejos de cualquier obligatoriedad, puedan las autoridades militares recomendar o sugerir al gobierno nacional o seccional la fijación de zonas especiales de orden público, dado el conocimiento que tienen de éste y en atención a las funciones constitucionales que les corresponde desarrollar en la defensa de la integridad territorial y como miembros de los consejos de seguridad promovidos por el mismo Gobierno para todos los efectos relacionados con la seguridad del Estado y el mantenimiento del orden público.

Ahora bien, en relación con la inquietud planteada por algunos de los intervinientes en el sentido de que con ocasión de la delimitación de las zonas especiales de orden público se pudiese incurrir en arbitrariedades por parte de las autoridades, lesivas de los derechos de los ciudadanos, cabe advertir igualmente, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6o. de la Carta Fundamental, los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión "o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".

Además, debe destacarse de manera categórica, que el numeral quinto del artículo 214 constitucional determina que tanto el Presidente y los Ministros, como los demás funcionarios, entre los cuales se encuentran las autoridades civiles y militares a quienes corresponda el manejo del orden público, son responsables "por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los estados de excepción", con lo cual se contrarrestan los eventuales atropellos en que puedan incurrir los mencionados servidores públicos.

Con respecto al inciso 2o. del mismo artículo, cabe advertir que no se vulnera precepto superior alguno, pues la atribución en cabeza del Presidente en el caso de que la zona especial de orden público se extienda al territorio de dos o más departamentos, hace parte de la facultad constitucional que tiene de conservar y restablecer el orden público en todo el

territorio nacional, para lo cual podrá adoptar todas aquellas medidas necesarias, encaminadas a conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Desde luego que esta atribución concedida en el inciso mencionado, no genera una afectación a la división general del territorio, sino la posibilidad de delimitar en forma transitoria aquellas zonas especiales que para el mantenimiento del orden público sean necesarias dentro del estado de conmoción, a fin de conjurar las causas de perturbación e impedir la extensión de sus efectos, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 213 inciso segundo constitucional, o para restablecer la seguridad y la convivencia ciudadana, quebrantadas por las acciones de las organizaciones criminales y terroristas.

Cabe observar que el artículo 285 superior preceptúa que "fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado". Y el artículo 150 numeral 2o de la Carta Política, establece dentro de las funciones legislativas, la de "definir la división del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución", lo cual no se opone a que para los fines indicados, puedan adoptarse las medidas excepcionales consagradas en el decreto aludido.

Consecuente con lo anteriormente expresado, el inciso 2o. del artículo 2o. sub-examine será declarado exequible, salvo la expresión "la solicitud", que es inexequible en razón a que como anteriormente se señaló, no es procedente la solicitud previa por parte de las autoridades militares de que trata el inciso primero del mismo artículo.

Finalmente, el inciso 3o., del mismo artículo constituye un desarrollo del objetivo de lograr el restablecimiento del orden público en aquellas áreas geográficas del territorio nacional afectadas especialmente por las actividades de las organizaciones criminales y terroristas, pues se deja en cabeza del Ministro de Defensa -de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 1o. del artículo 208 superior, en concordancia con el artículo 217 ibídem-, la facultad de disponer, una vez delimitada por el Gobernador la zona de orden público correspondiente, de todos los efectivos de la Fuerza Pública y de los organismos de seguridad que estén operando en la zona, colocándolos bajo control operacional, o sea, al mando del Comandante Militar más antiguo del área. De esta manera, no se quebranta tampoco ningún precepto constitucional, ya que al Ministro de Defensa le corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, bajo la dirección del Presidente de la República, con la colaboración de las

Fuerzas Militares, para los efectos de la defensa e integridad del territorio nacional (artículo 217 CP.).

* Restricción al derecho de circulación y residencia en las zonas especiales

1. El artículo 3o. del decreto materia de revisión constitucional, establece la restricción al derecho de circulación y residencia en las zonas especiales de orden público, mediante medidas como el toque de queda, los retenes militares, los indicativos especiales para la movilización, los salvoconductos, la inscripción en la Alcaldía y la comunicación anticipada a ésta de desplazamiento fuera de la cabecera municipal.

En tal virtud, la norma dispone que los Gobernadores podrán dentro del territorio de su jurisdicción, adoptar directamente o a solicitud del Comandante Militar que ejerza el control operacional en la zona, la medida adecuada a las condiciones especiales de su territorio, señalando las áreas geográficas, períodos de duración y vías de comunicación en que se aplicarán aquellas.

2. En criterio del Gobierno, la restricción a las libertades busca establecer un control especial sobre los habitantes del área en cuestión y así facilitar la localización de quienes participan en la realización de hechos violentos, así como incrementar la efectividad de las operaciones de la Fuerza Pública y garantizar la protección de la población civil.

Señala que la posibilidad de que el Gobierno limite algunos derechos al crear estas zonas, no puede implicar una violación de la Carta Política, pues en todos los casos se protege el núcleo esencial de los derechos que se limitan a través de las medidas excepcionales.

3. Por su parte, a juicio de los ciudadanos intervinientes en este proceso, es inconstitucional la expresión "prohibición" contenida en el artículo 3o., pues admite que se limite en forma absoluta el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, cuando la prohibición del disfrute de las libertades no es admisible en un Estado de Derecho.

Además, indican que en este precepto el Gobierno se extralimitó en las atribuciones que le otorgan los artículos 213 y 214 de la Constitución, así como la Ley 137 de 1994, ya que admite su reglamentación pero no su prohibición. Así, el derecho de circulación y residencia puede restringirse siempre que no se afecte su núcleo esencial, como prohibir la circulación

en horas y lugares determinados.

Agregan que las medidas contenidas en la disposición sub-exámine, alteran el normal desarrollo de las actividades cotidianas, obligando a los habitantes de un determinado municipio a comunicar a la Alcaldía su desplazamiento fuera de su cabecera, permaneciendo prácticamente en una detención local, exigiéndoles portar un salvoconducto para poder circular dentro de las llamadas zonas especiales de orden público, con lo que se está regresando a épocas superadas donde no se tenía en cuenta el derecho humanitario.

4. Ante todo, cabe advertir que esta Corporación en su oportunidad -Sentencia C-179 de 1994, MP. Dr. Carlos Gaviria Díaz-, declaró la exequibilidad del literal a) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994 "por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia", a cuyo tenor, durante el estado de conmoción interior el Gobierno tendrá además, la facultad de adoptar las siguientes medidas:

"a) Restringir, sin que se afecte el núcleo esencial, el derecho de circulación y residencia. En tal virtud podrá limitarse o prohibirse genéricamente la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados que puedan obstruir la acción de la fuerza pública, con miras al restablecimiento del orden público.

En la respectiva entidad territorial podrá también imponerse el toque de queda.

Igualmente podrá exigir a personas determinadas que comuniquen, con una antelación de dos días todo desplazamiento fuera de la localidad en que tengan su residencia habitual.

Parágrafo 1. Cuando esta medida deba aplicarse en zonas rurales, el Gobierno podrá expedir permisos especiales con el fin de garantizar el libre tránsito de las personas, cuando quiera que se trate de sus residencias o zonas donde ejercen su actividad comercial, económica o profesional.

Parágrafo 2. No podrá en ningún caso ordenarse el desarraigo ni el exilio interno" (negrillas y subrayas fuera de texto).

Conviene recordar que la Corte sustentó la constitucionalidad del precepto mencionado, en los siguientes argumentos:

“El artículo 24 de la Constitución protege la libertad de circulación y de residencia, la libertad de circulación, como ya se ha dicho: “abarca la facultad de desplazarse por el territorio nacional y de entrar y salir del país y la libertad de residencia es derecho a determinar el lugar donde se desea fijar tanto el asiento principal de los negocios como el sitio donde vivir”. (sent. T-257/93 M.P. Alejandro Martinez Caballero).

El derecho de circulación, de acuerdo con la Carta, puede ser limitado por la ley, pero tales restricciones no pueden ser de tal índole que lo hagan nugatorio. Durante los estados de excepción, especialmente en el caso de guerra exterior o conmoción interior, el legislador está autorizado para establecer restricciones a la libre circulación y residencia de las personas; en consecuencia, el Presidente de la República, en dichos periodos, puede válidamente señalar las limitaciones que las circunstancias hagan aconsejable, por razones de seguridad nacional o de orden público, como para proteger la vida de las personas, su salud, u otros de sus derechos fundamentales”.

En desarrollo de lo anterior y en cumplimiento a lo decidido por esta Corporación respecto a la limitación de los derechos de circulación y residencia durante la conmoción interior, estima la Sala Plena de la Corte que el precepto sub-examine no quebranta el ordenamiento superior, y por consiguiente, debe acatarse dicho pronunciamiento que tiene la eficacia de la cosa juzgada constitucional, salvo en lo concerniente a la restricción referente a la medida de “inscripción en la Alcaldía”, la cual resulta contraria a la Constitución, pues dicha limitación implica el desarraigo del lugar que hace nugatorio el derecho que tiene todo colombiano, con las limitaciones legales, de circular libremente por el territorio nacional y de permanecer y residenciarse en Colombia (artículo 24 de la CP.).

Cabe agregar, que si bien es cierto que en los estados de excepción pueden restringirse o limitarse algunos derechos en aras de hacer efectiva la prevalencia del interés general (artículo 1o. de la CP.), tal como se encuentra consignado en el artículo 38 de la Ley 137 del 2 de junio de 1994 sobre estados de excepción en Colombia, debe tenerse en cuenta lo previsto en el parágrafo segundo del mismo precepto, ya declarado exequible por esta Corporación en la Sentencia C-179 de 1994, según el cual:

“No podrá en ningún caso ordenarse el desarraigo ni el exilio interno”.

Además de lo anterior, conviene señalar que la restricción a que alude la norma declarada

exequible sobre los estados de excepción, es procedente sin que se afecte su núcleo esencial, de manera que las limitaciones respectivas no pueden llegar hasta el extremo de hacer nugatorio e impracticable en forma absoluta dichos derechos so pretexto de la adopción de las medidas excepcionales.

Por consiguiente, con la advertencia mencionada y con base en el pronunciamiento de esta Corporación, durante los estados de excepción el legislador extraordinario está facultado para imponer las limitaciones descritas atendiendo a razones de seguridad nacional, convivencia ciudadana o estabilidad institucional que hagan aconsejable adoptar tales medidas, en orden a garantizar y proteger la vida de las personas y los demás derechos que les son inherentes y esenciales.

Es del caso precisar que dichas restricciones deberán tener, además, un carácter transitorio y temporal, de manera que no se afecte el contenido fundamental de los derechos, y que por ende se asegure la proporcionalidad entre las medidas que se adopten y la gravedad de los hechos.

Por lo anterior, a juicio de la Corte, con las restricciones enunciadas en el artículo 3°, a saber, el toque de queda, los retenes militares, los indicativos especiales para la movilización, los salvoconductos y la comunicación anticipada sobre desplazamiento fuera de la cabecera municipal, no se quebranta el artículo 28 constitucional, pues tales medidas no implican una privación de la libertad corporal de las personas, sino que por el contrario, tienen como finalidad que en aquellas zonas clasificadas como especiales por el incremento de la actividad de las organizaciones criminales y terroristas que afectan en forma grave la situación de orden público, se adopten instrumentos encaminados a proteger la vida, bienes y derechos de las personas – artículo 2° CP.-, así como su integridad física.

Basta recordar en apoyo de lo anterior, lo que sobre este tipo de restricciones expresó la Corte en la sentencia mencionada:

“Por otra parte, considera la Corte que no les asiste razón a los intervinientes citados que piden la inexequibilidad del inciso 3o. del literal a) del artículo 38 del proyecto de ley que se revisa, en el cual se exige a “personas determinadas” que comuniquen con antelación de dos

días todo desplazamiento fuera de la localidad en que tengan su residencia habitual, porque no se trata de una limitación a la libertad corporal de las personas, sino del requerimiento de un permiso especial que deben obtener para poderse movilizar, debido a la grave situación de orden público que se viva en determinada zona del territorio nacional.

Entonces no es del caso el cumplimiento de las exigencias establecidas en el artículo 28 de la Constitución, por no tratarse de una privación de la libertad corporal, como la allí aludida.

El permiso especial a que se refiere el parágrafo 1o. del literal que se examina, no vulnera la Constitución, pues este es un procedimiento plenamente válido para proteger a las personas en su vida, y en su integridad física, dada la grave situación de orden público que pueda presentarse en determinadas zonas rurales, que obliga a tomar esta clase de medidas.

El Parágrafo 2o. al prohibir que durante el estado de conmoción interior se impongan medidas como la expulsión del domicilio o del territorio, respeta el derecho constitucional que le asiste a todo colombiano, de circular libremente por el territorio nacional, de entrar y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia (art. 24 C.N.). Recuérdese que esta prohibición cobija exclusivamente a los colombianos, pues los extranjeros, como se verá más adelante, pueden ser castigados con la expulsión del territorio, por infringir determinadas exigencias legales" (negrillas y subrayas fuera de texto).

Así pues, el artículo que se revisa, sustentado como lo está en la grave situación de orden público que se presenta en determinadas zonas del país que obliga a adoptar estas medidas excepcionales consagradas en el artículo 213 de la Carta Política, no quebranta los preceptos superiores, por lo que se declarará su exequibilidad, salvo en la expresión "inscripción en la Alcaldía", que resulta contraria a la normatividad constitucional por los motivos expuestos a lo largo de esta providencia.

* Orden de suspender permisos de porte de armas de fuego

1. El artículo 4o. sub-examine ordena a las autoridades militares competentes, suspender los permisos de porte de armas de fuego en las zonas especiales en las que este pueda incidir directamente en la perturbación de la seguridad y convivencia ciudadana, y mientras las

circunstancias así lo justifiquen.

2. Aduce el Gobierno que la suspensión de las licencias de porte de armas pretende facilitar la localización de quienes participan en la realización de hechos violentos, disminuir los enfrentamientos armados y evitar interferencias en operativos que realiza la Fuerza Pública.

3. A juicio de uno de los ciudadanos intervinientes, cuando los encargados de hacer cumplir las medidas de excepción son miembros de las Fuerzas Armadas y de Policía, la discrecionalidad de la actuación de las autoridades puede convertirse en arbitrariedad. Estiman que tal nivel de incertidumbre en cuanto a la definición de los alcances de la restricción de los derechos y de las medidas de excepción, convierte al Estado y a sus agentes en potenciales protagonistas del abuso, y reducen las libertades quedando al capricho de las autoridades.

4. Observa la Corte, que este precepto es desarrollo del literal m) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, en virtud del cual:

"Durante el Estado de Conmoción Interior el Gobierno tendrá además la facultad de adoptar las siguientes medidas:

(…)

m) Suspender la vigencia de los salvoconductos expedidos por las autoridades militares, para el porte de armas y carros blindados en determinadas zonas" (negrillas y subrayas fuera de texto).

Dicho precepto fue declarado exequible por esta Corporación mediante Sentencia C-179 de 1994, MP. Dr. Carlos Gaviria Díaz, con fundamento en los siguientes argumentos:

"De conformidad con lo dispuesto por el artículo 223 de la Constitución, única y exclusivamente el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Quien desee portar o poseer armas, debe obtener el respectivo permiso de la autoridad competente, el cual no puede extenderse a los casos de concurrencia de reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o simplemente para presenciarlas.

Cabe anotar que los organismos de seguridad y los cuerpos oficiales armados, están autorizados para portar armas, de acuerdo con los principios y procedimientos que expida el Gobierno.

Siendo facultad de la ley el establecimiento de los requisitos necesarios para obtener el permiso para la adquisición y porte de armas, como las obligaciones derivadas de éste, bien puede el legislador de excepción durante el estado de conmoción interior y siempre y cuando las circunstancias de alteración del orden público lo ameriten, suspender dichos permisos, al igual que los que se conceden para el tránsito de vehículos blindados, medidas que se dirigen exclusivamente a lograr la paz y evitar la comisión de hechos ilícitos que de alguna manera perturben la tranquilidad ciudadana" (negrillas y subrayas fuera de texto).

5. Así entonces, y como lo reconoció esta Corporación en la citada sentencia, siendo atribución del legislador establecer los requisitos para adquirir y portar armas, bien puede el Presidente de la República a través de las medidas de excepción durante la conmoción interior y cuando las circunstancias de alteración del orden público lo ameriten, ordenar a las autoridades militares competentes la suspensión de los permisos de porte de armas de fuego en las zonas especiales, en las que dicho porte pueda incidir directamente en la perturbación de la seguridad y la convivencia ciudadana, con el propósito de garantizar el derecho constitucional fundamental a la paz -artículo 22 de la Carta Política- y de evitar la comisión de hechos punibles que afecten el orden público.

Conviene resaltar, igualmente, que esta Corporación en Sentencia C-077 de 1993, MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, expresó lo siguiente acerca de la limitación al porte de armas de fuego:

6. Por lo anterior, se concluye que es exequible el artículo 4o. del decreto que se revisa, ya que no vulnera precepto alguno del ordenamiento superior.

* Garantías para el desarrollo de actividades comerciales y de transporte público en las zonas especiales

1. El artículo 5o. en estudio establece que en las zonas especiales de orden público, las autoridades garantizarán que en los días y horas hábiles u ordinarios de mercado, los establecimientos y locales comerciales o expendios dedicados al abastecimiento o venta de

bienes y servicios de primera necesidad, puedan desarrollar normalmente su actividad.

Igualmente dispone el precepto en su inciso 2o., que las autoridades garantizarán que el servicio de transporte público de pasajeros y de carga local e intermunicipal se preste regular e ininterrumpidamente. En consecuencia, las personas que presten los servicios mencionados no podrán, alegando falta de garantías, suspender dichas actividades.

2. A juicio de la Corte, este precepto no vulnera el ordenamiento constitucional, por cuanto constituye desarrollo de lo dispuesto en los literales h) e i) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, declarados exequibles por esta Corporación, en los cuales se establece:

"Durante el Estado de Conmoción Interior el Gobierno tendrá además la facultad de adoptar las siguientes medidas:

(…)

h) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad. La aplicación de este literal se entenderá para lo estatuído por el literal y) del presente artículo.

i) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción" (negrillas y subrayas fuera de texto).

La Sala Plena de la Corte en la sentencia mencionada, justificó la exequibilidad de estos preceptos en que, "si al tenor del artículo 334 de la Constitución, es tarea propia del Estado durante los periodos de normalidad, intervenir en la economía, entre otros frentes en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, como en los servicios públicos y privados, con el fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del ambiente, y de manera especial para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, no se ve objeción alguna para que de la misma manera no proceda en épocas de excepción, en las cuales se justifica aún más la racionalización en el uso de los servicios públicos y el abastecimiento, producción y consumo de los bienes".

No puede dejarse de lado, agrega el fallo, “que en estado de guerra exterior, conmoción interior o emergencia económica, social o ecológica, se presentan distintas circunstancias que llevan al Gobierno, en su condición de legislador extraordinario, a adoptar mecanismos o instrumentos destinados única y exclusivamente a hacer frente a la específica situación generadora de la crisis. Entonces, bien puede el Gobierno, tanto limitar la prestación de determinados servicios públicos como restringir el consumo de ciertos bienes”.

3. Cabe observar adicionalmente, que la garantía referente a la prestación de servicios, como los enunciados en el artículo 5o. sub-examine -abastecimiento o venta de bienes y servicios de primera necesidad y transporte público de pasajeros y de carga, local e intermunicipal-, y su no suspensión durante la conmoción interior, es acorde no sólo con los preceptos superiores, sino también con disposiciones del derecho internacional, tales como el artículo 1o. del Convenio No. 29 de la Organización Internacional del Trabajo, que autoriza el empleo del trabajo forzoso u obligatorio durante el período transitorio “únicamente para fines públicos y a título excepcional, en las condiciones y con las garantías estipuladas” en ese mismo instrumento.

Por consiguiente, la prestación de los servicios enunciados se ajusta a la Constitución y a los Convenios Internacionales, pues no sólo constituye postulado esencial del Estado social de derecho la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general (artículo 1o. de la CP.), sino que adicionalmente es deber de la persona y del ciudadano obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas -artículo 95 numeral 2o. de la CP.-, tales como aquellas derivadas de actividades originadas en actos criminales y terroristas, en que se coloca en inminente peligro la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana, y por ende la prestación eficiente de ciertos servicios públicos esenciales y la satisfacción de productos de primera necesidad, como los descritos en el artículo sub-examine.

Es pertinente destacar además, que el propósito y objetivo de la norma no es otro que, basado en la prevalencia del interés general, garantizarle a los habitantes de aquellas regiones del país afectados por las acciones de las organizaciones criminales y terroristas que vienen intimidando a la población civil, en particular a aquellas personas encargadas de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros y de carga, así como a los

propietarios de establecimientos, locales comerciales o expendios dedicados a la venta y abastecimiento de bienes y servicios de primera necesidad, el desarrollo normal, regular e ininterrumpido de tales actividades, así como la disponibilidad de acceder a dichos servicios en los días y horas hábiles u ordinarios, lo cual es consecuencia de la finalidad esencial del Estado de servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica de la Nación.

No debe olvidarse que la prestación de los servicios públicos relacionados con el desarrollo normal de la actividad comercial, de los expendios dedicados al abastecimiento o la venta de bienes o servicios de primera necesidad, así como el transporte público de pasajeros y de carga, son inherentes a la finalidad social del Estado, quien está en la obligación de asegurar su prestación eficiente en forma permanente a todos los habitantes del territorio nacional, bien sea directa o indirectamente por comunidades organizadas o por particulares (artículo 365 CP.).

Así pues, resulta procedente la garantía que en el artículo materia de revisión constitucional se establece, para que en las zonas especiales de orden público se pueda desarrollar normalmente la actividad comercial de dichos servicios en los días y horas hábiles u ordinarios de mercado, lo cual lejos de quebrantar los preceptos constitucionales, se ajusta plenamente a ellos.

De otro lado, establece el inciso tercero de la disposición sub-examine que en consecuencia, las personas que presten los servicios antes mencionados no podrán, so pretexto de falta de garantías, suspender las actividades relacionadas con la prestación de dichos servicios.

Esta medida, a juicio de la Corporación, constituye un desarrollo de lo expresado con respecto a los incisos anteriormente examinados, a fin de evitar que quienes prestan los servicios a que alude la norma puedan justificar de manera caprichosa y sin motivo razonable, la suspensión de las actividades de su establecimiento comercial o del expendio dedicado al abastecimiento o venta de bienes o servicios de primera necesidad o del mismo servicio de transporte público de pasajeros o de carga, cuya actitud es por tanto contraria, al principio constitucional de la prevalencia del interés general.

Empero, cuando no se trata de un simple pretexto de falta de garantías, sino de la existencia

de casos evidentes de fuerza mayor o caso fortuito, es claro que frente a estas figuras jurídicas donde está de por medio el derecho inviolable a la vida, puede quien presta los servicios antes mencionados, suspender las actividades relacionadas con la prestación de los mismos servicios, invocando la falta de garantías a que alude la citada disposición.

La Corte advierte que ésta es una causal de justificación o excusa, que el sindicado podría alegar ante el juez competente en caso de ser acusado de la transgresión de esta norma.

* Garantía de cubrimiento de riesgos

1. El artículo 6o. del decreto materia de revisión dispone que para asegurar la prestación de los servicios de transporte público y el desarrollo de las actividades comerciales en estas zonas, el Ministerio de Defensa Nacional mediante convenio interadministrativo celebrado con la Compañía de Seguros La Previsora S.A. garantizará a través de pólizas de seguro, el cubrimiento de los riesgos a que se puedan ver expuestos los bienes, como consecuencia de las acciones de las organizaciones criminales y terroristas.

2. Estima la Corte que esta disposición es desarrollo de los preceptos anteriores y se ajusta en su integridad al ordenamiento constitucional, ya que su finalidad es asegurar que las actividades y servicios públicos enunciados puedan cumplirse y satisfacerse en forma permanente y efectiva, para lo cual se garantizan a los propietarios de tales establecimientos comerciales y a quienes prestan los servicios de transporte público, a través de pólizas de seguros el cubrimiento de los riesgos con respecto a los bienes que puedan verse afectados por la acción de las organizaciones criminales y terroristas. Corresponde, pues, al Estado en períodos normales como anormales, asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional a fin de lograr el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (artículos 365 y 366 de la CP.), con lo cual la norma garantista en referencia se encuentra ajustada a los ordenamientos constitucionales y por ello habrá de declararse su exequibilidad.

* Suspensión a los Gobernadores por Desacato

1. El artículo 7o. del Decreto sub-exámine, establece que en aplicación del literal k) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, el Presidente de la República podrá suspender al Gobernador que en desacato a lo previsto en este decreto, contribuya a la perturbación del

orden público.

2. En criterio de uno de los intervinientes en el proceso, los jefes militares tienen una gran posibilidad de presión sobre los Gobernadores, en la medida en que el Presidente los pueda suspender por contribuir a la perturbación del orden público por desacato, lo cual vulnera el ordenamiento superior.

3. Estima la Corte que este precepto se ajusta a la Constitución, pues se limita ,para el caso de las medidas adoptadas por el decreto sometido a revisión, a imponer las sanciones previstas por la ley estatutaria de los estados de excepción en su artículo 38 literal k), para los Gobernadores, a quienes el Presidente de la República podrá suspender cuando en desacato de lo previsto en el Decreto No. 717 de 1996, contribuyan a la perturbación del orden público.

Así el literal k) del artículo ibídem prevé que:

"k) El Presidente de la República podrá suspender al alcalde o gobernador, y éste a su vez podrá suspender a los alcaldes de su departamento, cuando contribuyan a la perturbación del orden, u obstaculicen la acción de la fuerza pública, o incumplan las órdenes que al respecto emita su superior, y designará temporalmente cualquier autoridad civil, según los procedimientos y las causales que se establezcan" (negrillas y subrayas fuera de texto).

Cabe señalar que dicho precepto fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-179 de 1994, con fundamento en los siguientes considerandos:

"(…) es la misma Carta la que autoriza al Presidente de la República, para que "en los casos taxativamente señalados por la ley" suspenda o destituya a los gobernadores (art. 304 C.N.), e idéntica atribución se les confiere no solamente al Presidente de la República sino también a los Gobernadores en relación con los alcaldes, tal como se lee en el artículo 314 ib.

En consecuencia es la misma ley, pues los decretos legislativos lo son en sentido material, la que debe de determinar los casos que dan lugar a la suspensión de los gobernadores y alcaldes que contribuyan a la perturbación del orden público, obstaculicen la acción de la fuerza pública o incumplan las órdenes que emita su superior (gobernador y Presidente de la

República), para lo cual deberá señalar el procedimiento aplicable que, como es obvio, respetará el debido proceso, permitiendo que los servidores públicos citados, puedan ejercer su defensa.

Si los gobernadores y alcaldes son agentes del Presidente de la República para la conservación del orden público en su respectivo territorio, es obvio que se les exija mayor prudencia, cuidado y colaboración para su restablecimiento, además de que tienen la obligación de cumplir todos los actos y órdenes que expida dicho funcionario con tal fin, los cuales son de aplicación inmediata y se preferirán sobre los de los gobernadores, cuyos actos y órdenes se aplicarán de igual manera, y con los mismos efectos, en relación con los de los alcaldes, tal como lo prescribe el artículo 296 de la Ley Suprema.

(…)

Las normas constitucionales transcritas no exigen de modo alguno que los casos de destitución o suspensión de gobernadores y alcaldes estén consagrados necesariamente en leyes en sentido formal, es decir expedidas por el Congreso de la República. Bien pueden hallarse plasmadas en normas dotadas de fuerza de ley como por ejemplo las que se expidan por medio de decretos legislativos dictados -como en el presente caso- en ejercicio de las atribuciones excepcionales conferidas al presidente por el artículo 213 de la Carta, a condición de que se cumplan las prescripciones específicas de dichas disposiciones en cuanto a la relación de las medidas con la crisis de orden público respecto del cual se dictan. La ley que exigen los cánones constitucionales en mención será en tales ocasiones el decreto legislativo puesto en vigencia por el Ejecutivo investido de poderes excepcionales y ello se justifica por las extraordinarias circunstancias propias del estado de excepción" (negrillas y subrayas fuera de texto).

4. De conformidad con el artículo 304 de la Carta Política, "El Presidente de la República, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderá o destituirá a los gobernadores".

Con fundamento en el precepto transcrito, así como en la sentencia en referencia que tiene efectos de cosa juzgada, para la Corte es claro que es la misma ley – pues los decretos legislativos lo son en sentido material-, la que determina los casos que dan lugar a la

suspensión de los Gobernadores que contribuyan a la perturbación del orden público, que obstaculicen la acción de la Fuerza Pública o incumplan las órdenes que emita el Presidente de la República, señalando el procedimiento aplicable con sujeción al derecho constitucional fundamental del debido proceso, que permite a los citados servidores públicos el ejercicio de su legítima defensa.

Por consiguiente, el artículo 7o. del decreto que se revisa será declarado exequible por no contrariar ningún precepto constitucional.

* Sanciones por infracción a las medidas del Decreto 717 de 1996 y el procedimiento para su aplicación

1. Establece el artículo 8o. ibídem que las infracciones a las medidas que se adoptan en el decreto sub-examine, serán sancionadas por los Gobernadores con multas de hasta cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando se trate de personas jurídicas y con multa de hasta cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, conmutables a razón de un (1) día de arresto por cada salario, cuando se trate de personas naturales.

Para la aplicación de tales medidas el artículo 9o. dispone que el Gobernador dará cumplimiento al procedimiento señalado en el Decreto-Ley 01 de 1984.

2. Justifica el Gobierno la constitucionalidad de los preceptos enunciados, en que las sanciones se encaminan a garantizar una cabal aplicación de las medidas establecidas en el decreto sometido a revisión.

4. Otro de los intervinientes afirma que la expresión "conmutable a razón de un día de arresto por cada salario" desconoce el principio de reserva judicial que en materia de privación de la libertad consagra el artículo 28 superior al facultar a los Gobernadores para imponer subsidiariamente la pena de arresto.

Igualmente, estima que se viola la prohibición del inciso 3o. del artículo 28 superior de imponer arresto por deudas, e indica que la citada expresión contempla la posibilidad de que una autoridad administrativa imponga pena privativa de la libertad, además de conmutar una sanción monetaria por la privación de la libertad del deudor, hipótesis proscritas por la

Constitución.

5. De conformidad con el artículo 28 de la Carta Fundamental, "Nadie puede ser reducido a prisión o arresto (...) sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley". Dentro del contexto de esta disposición, sólo las autoridades judiciales competentes tienen la facultad constitucional de ordenar la privación de la libertad de las personas.

Esta Corporación en anteriores oportunidades (sentencias Nos. C-490/92, C-173/93, C-041/94, C-212/94 y C-270/94), ha señalado que la orden de detención, tal como se encuentra consignada en el artículo 9o. del decreto materia de revisión constitucional, sólo puede provenir de una autoridad judicial y en manera alguna es potestativo de los agentes de las administraciones seccionales como funcionarios administrativos que son. Por excepción, solamente en el caso de los inspectores de policía se declaró una exequibilidad condicionada entre tanto se expidiera la reglamentación a que se refiere el artículo 28 transitorio de la Constitución Política.

De ahí que la facultad conferida a los Gobernadores para imponer multas conmutables en un día de "arresto" por cada día de salario contradice abiertamente el artículo 28 de la Carta Política, según el cual, la privación de la libertad no puede efectuarse "sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente", con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

En consecuencia y por lo expresado, resulta inexequible la expresión "por los Gobernadores respectivos" por ser contraria al ordenamiento superior, manteniendo desde luego las sanciones descritas en la misma disposición, que corresponde imponerlas a la autoridad judicial competente con sujeción al procedimiento contemplado en la Ley 228 de 1995 y demás normas concordantes, con lo que se logra el objetivo de garantizar el cumplimiento del decreto, y se respeta la normatividad constitucional.

Como consecuencia de la anterior decisión, deberá igualmente declararse inexequible el artículo 9o. del mismo decreto, según el cual para los efectos de la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 8o. ibídem, el Gobernador dará cumplimiento al procedimiento señalado en el Código Contencioso Administrativo (Decreto-Ley 01 de 1984), ya que entratándose de contravenciones, la ley prevé un procedimiento distinto, cual es el

consagrado en la Ley 228 de 1995, “por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales” que es el que debe tenerse en cuenta en relación con las sanciones establecidas en el artículo 8o. del decreto sub-examine.

* Vigencia del Decreto.

El artículo 10 en estudio dispone que el presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición, suspende las normas que le sean contrarias y rige por el tiempo que dure la conmoción interior.

Observa la Corte que este precepto contempla la vigencia de la normatividad expedida, como es debido en toda disposición legal, la cual al tenor del artículo 213 de la Constitución Política comienza a regir a partir de su expedición, suspende las normas incompatibles con el estado de conmoción y deja de regir tan pronto se declare restablecido el orden público.

Por lo tanto, dada su conformidad con lo dispuesto en el artículo 213 de la Carta Política, se declarará su exequibilidad.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación (E) y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 1o., 4o., 6o., 7o. y 10 del Decreto Legislativo No. 717 de abril dieciocho (18) de 1996.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 2o. del Decreto Legislativo No. 717 de 1996, salvo las expresiones “a solicitud del Comandante Militar de la correspondiente Unidad Operativa Mayor o sus equivalentes, debiendo señalarse en cada caso los municipios que conformarán dicha zona especial” contenida en el inciso primero, y “la solicitud” contenida en el inciso segundo del mismo precepto, las cuales se declaran INEXEQUIBLES.

TERCERO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 3o. del Decreto Legislativo No. 717 de 1996, salvo

la expresión “inscripción en la Alcaldía”, la cual se declarar INEXEQUIBLE.

CUARTO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 5o. del Decreto Legislativo No. 717 de 1996, con la advertencia respecto del inciso tercero, de que en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente acreditados pueda suspenderse la actividad relacionada con la prestación de los servicios allí mencionados, en la forma descrita en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 9o. del Decreto Legislativo No. 717 de 1996.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-295/96

ZONAS ESPECIALES DE ORDEN PUBLICO-Competencia del Presidente de la República/GOBERNADORES-Agentes del Presidente (Salvamento de voto)

Si bien las zonas especiales de orden público no se oponen en sí mismas a la Constitución Política como quiera que ésta consagra expresamente la posibilidad de que se declare el Estado de Conmoción Interior en parte del territorio nacional, su establecimiento debe correr a cargo del Presidente de la República, pues la facultad correspondiente no puede ser delegada. El artículo 2º del Decreto Legislativo 717 de 1996 sería constitucional si hubiera dispuesto directamente la delimitación de las zonas especiales de orden público, pero no lo es desde el momento en que establece una delegación de la competencia legislativa extraordinaria del Presidente de la Repùblica en los gobernadores de Departamento. Estimo que, pese al carácter de agentes del Presidente de la República para los fines de preservación del orden público que la Constitución reconoce a los gobernadores, la naturaleza legislativa de la función contemplada en el artículo 213 de la Carta Política impide que pueda ser trasladada a ellos, ni siquiera bajo la figura de la delegación, contemplada en el artículo 211 Ibídem, por cuanto esta disposición exige que la ley señale las funciones que el Presidente de la República puede delegar y, hasta ahora, esa ley no existe, por lo menos en materia de orden público. La Ley Estatutaria sobre Estados de Excepción no contempla la delegación de atribuciones presidenciales durante la vigencia de los mismos.

ZONAS DE ORDEN PUBLICO-Señalamiento de requisitos (Salvamento de voto)

Lo que se echa de menos en el texto normativo y que justamente respaldaría su constitucionalidad, es la precisión, expresada sin tautologías, sobre los requisitos que debería cumplir una porción del territorio para poder ser declarada “zona de órden público”, con las consecuencias que tal declaración implica. Ello delimitaría los poderes del Estado al respecto y aseguraría a los gobernados que no serían sometidos arbitrariamente a las disposiciones autorizadas en los artículos 3º y siguientes del Decreto. La aludida indefinición conceptual, que da paso al capricho de las autoridades correspondientes en detrimento de las libertades

públicas, se proyecta ineluctablemente sobre la totalidad de sus artículos.

Referencia: Expediente R.E.-081.

Revisión oficiosa del Decreto Legislativo 717 del 18 de abril de 1996, “Por el cual se dictan unas medidas tendientes a la preservación del orden público”.

Santa Fe de Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de mil novecientos noventa y seis (1996).

Expreso a continuación los motivos por los cuales, con el debido respeto hacia las decisiones de la Corte, me he separado de la Sentencia hoy adoptada, por la cual se declaró exequible, en su mayor parte, el Decreto 717 del 18 de abril de 1996, que creó las zonas especiales de orden público.

1. Considero que toda función pública debe ejercerse con arreglo estricto a las disposiciones constitucionales, con mayor razón si se trata del uso de poderes extraordinarios que, como los inherentes a los estados de excepción, pueden repercutir en restricciones a los derechos de las personas.

A mi juicio, si bien las zonas especiales de orden público no se oponen en sí mismas a la Constitución Política como quiera que ésta consagra expresamente la posibilidad de que se declare el Estado de Conmoción Interior en parte del territorio nacional, su establecimiento debe correr a cargo del Presidente de la República, pues la facultad correspondiente no puede ser delegada.

En efecto, tales zonas constituyen, en últimas, divisiones temporales o transitorias del territorio. De otra manera no se explica que, dentro de sus límites, existan ciertas condiciones de convivencia, diferentes de las que se dan en el resto del país.

Y es que entiendo que cuando el Estado contempla regímenes diversos, aplicables a los habitantes de la República según su ubicación espacial -como aquí acontece-, está plasmando, así sea temporalmente, imperativos que dividen el territorio para tales efectos.

La Constitución en su artículo 285 señala con claridad que, fuera de la división general del territorio (en departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, y mediante la creación de regiones y provincias, si así lo quiere el legislador, según el artículo 286 C.P.),

habrá las que determine la ley “para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado”, entre las cuales no veo la razón para que dejen de ser incluídas las referentes al manejo y conservación del orden público.

Se observa en el mencionado precepto que, de manera terminante, dejó en cabeza exclusiva del legislador la definición acerca de esas otras divisiones territoriales, sin distinguir entre permanentes y transitorias y sin diferenciarlas tampoco desde el punto de vista de las funciones y servicios estatales para los cuales sea necesario establecerlas.

Bien es cierto que, en principio y obviamente en tiempos de paz, la referencia a la ley está hecha por la Constitución en sentido formal y orgánico, lo cual significa que, de conformidad con el artículo 150, numeral 4, de la Carta, es función del Congreso la de definir la división general del territorio.

Pero las otras divisiones, distintas de la general, y particularmente las temporales que puedan hacerse indispensables para el manejo del orden público, pueden correr a cargo del legislador extraordinario, es decir, el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, mediante decreto legislativo, ya en el caso del Estado de Guerra, o en el de la Conmoción Interior, o inclusive en el de la Emergencia, especialmente si se declara por razones ecológicas o por grave calamidad pública.

Tal posibilidad, que encuentra sustento en la obligación gubernamental de dar respuesta pronta y eficaz a las situaciones coyunturales y excepcionales de ruptura del orden público no susceptibles de ser controladas por los mecanismos ordinarios, tiene en sí misma el límite de la competencia: la única autoridad que, dentro del Estado, puede dividir el territorio para estos fines, aunque sea transitoriamente, y, en consecuencia, señalar los límites entre las divisiones, estableciendo el régimen aplicable en el interior de ellas, es el Presidente de la República, en su doble carácter de supremo director del orden público y de legislador extraordinario.

No puede perderse de vista que, a la luz de las disposiciones constitucionales y estatutarias sobre el Estado de Conmoción Interior, es el Presidente de la República quien goza, junto con sus ministros, de las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Es el Presidente, y únicamente él -con las firmas de todos los ministros- quien puede adoptar las medidas que impliquen la suspensión del régimen legal ordinario y, en consecuencia, de conformidad con el numeral 5 del artículo 214 C.P., son ellos los responsables por las decisiones que adopten en el campo legislativo, pues la referencia de dicha norma a "los demás funcionarios", por los eventuales abusos que cometan, parte del supuesto de que ellos actúan o deben actuar exclusivamente en el campo de la ejecución de los decretos legislativos y de ninguna manera en lo referente a la adopción de decisiones con efectos generales legislativos, como lo sería la delimitación de un cierto territorio para los fines de restringir en él las libertades públicas.

Se dirá que el acto del gobernador, mediante el cual delimita las zonas de orden público, erigiendo su territorio en ámbito espacial en cuyo interior habrán de ser aplicadas las medidas restrictivas, es un acto-condición y que, por lo tanto, basta la previsión general, consagrada en el Decreto Legislativo, para que dicho funcionario opere el mecanismo concreto que pone en vigencia la normatividad excepcional en una cierta zona del territorio.

Debe precisarse, sin embargo, que no estamos frente a un acto de efectos puramente administrativos, sino ante decisiones de alta política que, en cuanto afectan los derechos fundamentales, están reservadas en materia de orden público al Jefe del Estado. Repárese en que la determinación del gobernador es suficiente, a la luz de la norma examinada (artículo 2º del Decreto 717 de 1996), para que en las zonas por él definidas con plena autonomía dentro de su departamento, tenga lugar la virtual "aplicación de una o más de las medidas excepcionales" previstas en el Decreto, tal como resulta de su artículo 1º.

Ello es tan cierto que, el mismo artículo 2º supedita a la definición hecha por el gobernador acciones de competencia de las autoridades nacionales, como el Ministro de Defensa, quien, al tenor del precepto, "Una vez delimitada una zona especial de orden público (…), procederá a disponer de inmediato que todos los efectivos de la Fuerza Pública y de los organismos de seguridad del Estado que se encuentren operando en el área respectiva, quedarán bajo control operacional, es decir, bajo el mando del comandante militar más antigüo del área".

De todo lo anterior concluyo que el artículo 2º del Decreto Legislativo 717 de 1996 sería constitucional si hubiera dispuesto directamente la delimitación de las zonas especiales de orden público, pero no lo es desde el momento en que establece una delegación de la

competencia legislativa extraordinaria del Presidente de la Repùblica en los gobernadores de Departamento.

Estimo que, pese al carácter de agentes del Presidente de la República para los fines de preservación del orden público que la Constitución reconoce a los gobernadores (artículos 296, 305 y 315), la naturaleza legislativa de la función contemplada en el artículo 213 de la Carta Política impide que pueda ser trasladada a ellos, ni siquiera bajo la figura de la delegación, contemplada en el artículo 211 Ibídem, por cuanto esta disposición exige que la ley señale las funciones que el Presidente de la República puede delegar y, hasta ahora, esa ley no existe, por lo menos en materia de orden público. La Ley Estatutaria sobre Estados de Excepción no contempla la delegación de atribuciones presidenciales durante la vigencia de los mismos.

2. Los precedentes argumentos sirven para demostrar la inconstitucionalidad del artículo 2º del Decreto examinado, pero ellos no son suficientes para sostener, como lo hago, que todo el Decreto ha debido ser declarado inexequible.

La inexequibilidad total que, junto con el H. Magistrado Carlos Gaviria, me permití proponer a la Sala, se colige sin duda del análisis -que ha debido efectuar la Corte- acerca de si el artículo 1º del Decreto, que es la base de los demás, se ajustaba o no a las prescripciones constitucionales.

Nuestra respuesta a tal interrogante es negativa, si se analiza la mencionada norma a la luz del carácter excepcional y de suyo estricto de las atribuciones que la Constitución otorga al Presidente de la República durante los estados de excepción.

Es verdad que la Ley 137 de 1994 (Estatutaria de los Estados de Excepción) faculta al Gobierno para que, mediante decretos legislativos, restrinja, sin que se afecte su núcleo esencial, los derechos de circulación y residencia, limite o prohiba genéricamente la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas o lugares determinados cuando puedan obstruir la acción de la fuerza pública, autorice que se imponga el toque de queda en la respectiva zona y que se exija a determinadas personas que comuniquen, con una antelación de dos días, todo desplazamiento fuera de la localidad en que tengan su residencia habitual, entre otras medidas (artículo 38).

Empero, ello debe hacerse cuando el Ejecutivo lo juzgue indispensable y previos los requisitos constitucionales y estatutarios correspondientes, dentro de la idea, que esta Corte ha repetido tantas veces, de que las medidas tendentes a lograr el restablecimiento del orden público son extraordinarias, con mucha mayor razón si -como las permitidas en la referida norma- restringen derechos fundamentales, limitan o condicionan su ejercicio.

Esta última circunstancia hace que, para avenirse a la Constitución, las medidas que se pongan en vigencia sean, como lo manda el artículo 213 C.P., las "estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos".

Semejante exigencia constitucional, que circunscribe con toda precisión las atribuciones del Gobierno en estos casos, eliminando cualquier posibilidad de determinaciones arbitrarias o de tipos normativos abiertos, repercute por necesidad en la concreta definición de las figuras que se introduzcan o creen así como de los motivos que dan lugar a su implantación. Tal es el caso de las zonas especiales de orden público.

Quienes suscribimos este salvamento de voto pensamos que la ya anotada constitucionalidad de dicha institución, de vigencia temporal, en cuanto concepto susceptible de ser aplicado durante los estados excepcionales, no implica -como parece haberlo entendido la Sala- la exequibilidad del precepto legislativo que las defina en concreto, esto es, en la presente ocasión, el aval obligatorio al texto concebido y plasmado por el Gobierno en el artículo 1º del Decreto 717 de 1996.

La norma ha debido definir, sin lugar a dudas y como garantía de libertad para todos los habitantes del territorio nacional, cuál es el motivo para erigir una determinada área territorial en "zona de órden público", o , en otros términos, cuándo hay lugar a entender que debe ponerse en vigencia la medida respecto de cierto conglomerado. Así, no hubiera quedado al libre juicio de los gobernadores, o , peor aún, de los comandantes militares -como lo consagraba la disposición original- la facultad de someter a ciertas reglas más rigurosas, restrictivas y prohibitivas a una parte de la población sin justificar de manera específica porqué ello se hace.

Lo que se echa de menos en el texto normativo y que justamente respaldaría su constitucionalidad, es la precisión, expresada sin tautologías, sobre los requisitos que debería cumplir una porción del territorio para poder ser declarada "zona de órden público", con las

consecuencias que tal declaración implica. Ello delimitaría los poderes del Estado al respecto y aseguraría a los gobernados que no serían sometidos arbitrariamente a las disposiciones autorizadas en los artículos 3º y siguientes del Decreto.

Si se observa la norma bajo estudio desde esta perspectiva, es fácil deducir su inconstitucionalidad, en cuanto se limita a definir como zonas especiales de orden público aquéllas áreas geográficas en las que una serie de medidas excepcionales pueden ser adoptadas, pero sin expresar los elementos en que puede fundarse la autoridad para establecer la distinción que, aplicada en concreto, clasifica de una u otra manera cierta región.

Como se comprende, nuestra discrepancia con la tesis acogida por la mayoría toca el fondo mismo de la normatividad examinada y afecta a todo el Decreto, pues la aludida indefinición conceptual, que da paso al capricho de las autoridades correspondientes en detrimento de las libertades públicas, se proyecta ineluctablemente sobre la totalidad de sus artículos.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Adhiero a las razones expuestas por el Magistrado José Gregorio Hernández Galindo en el punto 2) de su Salvamento de Voto, pues considero que, co base en la argumentación allí expuesta, el Decreto Legislativo examinado ha debido ser declarado inexequible en su totalidad.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Fecha, ut supra

Salvamento de voto a la Sentencia C-295/96

ZONAS ESPECIALES DE ORDEN PUBLICO-Creación legal (Salvamento de voto)

Considero que dichas zonas especiales constituyen divisiones temporales del territorio que encajan dentro de lo previsto por el artículo 285 de la Constitución Política y, por tanto,

deben ser objeto de creación legal, y no discrecional por parte de un gobernador, quien para estos efectos es subalterno del Gobierno Nacional.

El suscrito magistrado adhiere a los argumentos expuestos por el H. magistrado José Gregorio Hernández Galindo en el acápite 1 de su slavamento de voto a la Sentencia C-295 del 5 de julio de 1996 -Expediente R.E. 081-, es decir, en lo relacionado con el establecimiento de zonas especiales de orden público y su delimitación por el respectivo gobernador de departamento, por cuanto considero también que dichas zonas especiales constituyen divisiones temporales del territorio que encajan dentro de lo previsto por el artículo 285 de la Constitución Política y, por tanto, como se explica en la aludida parte del salvamento de voto, deben ser objeto de creación legal, y no discrecional por parte de un gobernador, quien para estos efectos es subalterno del Gobierno Nacional. Por tanto, hago salvmaento parcial de voto a la referida sentencia.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-295/96

ARRESTO POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Procedencia (Aclaración de voto)

La conmutación de la multa impuesta por una autoridad administrativa en arresto no contradice lo dispuesto por la Carta Política, ni significa la imposición de la sanción de arresto; en efecto, la posibilidad de conmutar la sanción de multa por la de arresto no comprende actuación alguna por fuera de las condiciones exigidas en el artículo 29 de la normatividad superior, pues se trata de una consecuencia decretada por la misma ley en la que no interviene la autoridad administrativa.

Referencia: Expediente R.E. 081

Revisión constitucional del Decreto No. 717 del 18 de abril de 1996, “Por el cual se dictan unas medidas tendientes a la preservación del orden público.”

Con el debido y acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, me permito aclarar el voto sobre el artículo 8° del Decreto No. 717 de 1996, materia de la revisión constitucional

de la referencia, en el sentido de que la conmutación de la multa impuesta por una autoridad administrativa en arresto no contradice lo dispuesto por la Carta Política, ni significa la imposición de la sanción de arresto; en efecto, la posibilidad de conmutar la sanción de multa por la de arresto no comprende actuación alguna por fuera de las condiciones exigidas en el artículo 29 de la normatividad superior, pues se trata de una consecuencia decretada por la misma ley en la que no interviene la autoridad administrativa.

En este asunto se trataba de una modalidad de ejecución específica de la sanción pecuniaria o multa impuesta por la autoridad administrativa o de policía competente, lo que es bien diferente de la imposición de la sanción de arresto a la que, según la Carta Política, puede ser sometida una persona en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

De otra parte, el resultado de la inexequibilidad parcial que se decreta, aun cuando ofrece mayores garantías procesales al infractor del régimen policivo excepcional de límites a las libertades de circulación y residencia, comporta la consecuencia de constituir en caso de sanción, un verdadero antecedente judicial, lo que en verdad resulta de una entidad extraña a la naturaleza de la violación de las reglas legales y reglamentarias de policía, por el ejercicio extralimitado de las mencionadas libertades públicas de circulación y residencia.

Pero además, la declaratoria de inexequibilidad parcial del artículo 8° en la expresión "…por los gobernadores respectivos…", debió condicionar sus efectos a los casos en los que se tratara de las sanciones impuestas a las personas jurídicas, pues para éstas en ningún caso cabría la posibilidad de conmutar la sanción de multa por arresto y también en ese caso correspondería al gobernador imponer la sanción correspondiente.

Fecha Up Supra,

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado (E)

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. MP. Dr. Carlos Gaviria Diaz.