

C-344-96

Sentencia C-344/96

CONMOCION INTERIOR-Medidas para controlar organizaciones criminales

Las medidas adoptadas por el decreto están encaminadas a impedir, pues, el avituallamiento de las cuadrillas de delincuentes, lo mismo que a romper su sistema de comunicaciones, y a impedirles la adquisición de elementos de guerra. La más elemental lógica indica que si a estos grupos de delincuentes se les priva, en lo posible, de las municiones de guerra y de boca, se les restringen las comunicaciones entre ellos y con sus cómplices y auxiliadores, y se les impide la libre movilización, se habrá dado un paso gigantesco en el camino de su sometimiento. No existe, en conclusión, duda en relación con la conexidad entre este decreto y las causas que originaron la declaración de conmoción interior.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Desconocimiento de cosa juzgada

La Corte Constitucional, al declarar exequibles los decretos de la declaración y de la prórroga, estableció, sin lugar a dudas, que sí se daban las circunstancias previstas en la Constitución para declarar el estado de conmoción interior. Y para hacerlo, la Corte no se limitó al examen formal del decreto, sino que hizo su análisis de fondo. En consecuencia, las sentencias en mención hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional, y no pueden ser desconocidas por nadie. Y menos aún por el Procurador General de la Nación, a quien corresponde vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. Su misión en este proceso, por lo tanto, se limitaba a conceptuar sobre las normas que integran el decreto que se revisa, misión que se abstuvo de cumplir, desconociendo la cosa juzgada constitucional.

SALVOCONDUCTOS-Registro

El “correspondiente registro” a que se refiere el inciso segundo de la norma que se estudia, es diferente, pues se limita a la anotación de los salvoconductos expedidos.

CAPTURA SIN ORDEN JUDICIAL/CAPTURA POR MIEMBRO DE LA FUERZA PUBLICA

si un miembro de la fuerza pública captura a un presunto delincuente, en circunstancias tales

que sea imposible “requerir la autorización judicial” previa, deberá ponerlo “a disposición de un fiscal tan pronto como sea posible y en todo caso dentro de las veinticuatro horas siguientes...”. Es claro que en zonas selváticas, o alejadas de las poblaciones, donde generalmente se realiza la persecución de los criminales, es imposible pretender que un fiscal acompañe permanentemente a todo soldado y a todo agente de policía. Obsérvese que una vez hecha la captura por el agente de la fuerza pública, la detención solamente podrá decretarse por el fiscal, a disposición del cual tendrá que ser puesto el capturado dentro de las veinticuatro horas siguientes, a más tardar. A todo lo anterior, hay que agregar que esta norma restringe aún más el término de treinta y seis (36) horas señalado por el inciso segundo del artículo 28 de la Constitución. Además, el inciso tercero del literal f) del artículo 38 de la ley 137 de 1994, transrito, prevé expresamente la captura sin la previa autorización judicial, cuando sea imposible requerirla. La norma que se examina establece el término de 24 horas, previsto por la ley estatutaria, para poner al capturado a órdenes del fiscal. La Corte aclara expresamente que la norma examinada se refiere a la captura, pues la detención propiamente dicha solamente puede ordenarse por el funcionario competente, de conformidad con el inciso segundo del artículo 28 de la Constitución.

CONMOCION INTERIOR-Tipificación de conductas delictivas

Se refiere este artículo a la captura de quienes violen las disposiciones relativas a la posesión o al porte de armas, no autorizada, o a la tenencia, porte o utilización de equipos de comunicaciones, también en forma ilegal. No hay que olvidar que durante el estado de conmoción interior, pueden tipificarse conductas delictivas, de conformidad con la ley estatutaria de los estados de excepción. Las personas capturadas por la fuerza pública por esta razón, deben ser puestas a disposición del juez o fiscal competente para conocer de la infracción, en el tiempo previsto en la Constitución. También en este caso se emplea impropriamente la expresión detención, cuando realmente se trata de la captura.

CAPTURA POR MIEMBRO DE LA FUERZA PUBLICA-Transporte de carga destinada a organizaciones criminales

Esta norma prevé la captura de aquellas personas en relación con las cuales existan “motivos fundados, objetivos y necesarios” que permitan afirmar que transportan o intentan transportar cargas destinadas a las organizaciones criminales. Esos motivos deberán ser

verdaderos indicios, que a la luz de las normas penales tengan esa calidad. De todas maneras, téngase en cuenta que será el juez o el fiscal competente el que decida sobre la libertad del capturado, es decir, si lo detiene o lo deja en libertad. La fuerza pública está obligada a entregar a los capturados al juez competente, dentro del plazo previsto en la Constitución. Nuevamente se emplea aquí la expresión detención cuando se trata en verdad de una captura. Solamente puede detener preventivamente el fiscal o el juez competente, de conformidad con el inciso segundo del artículo 28 de la Constitución.

Referencia: R.E. 083

Decreto 900 del 22 de mayo de 1996 “Por el cual se adoptan medidas tendientes a controlar la acción de las organizaciones criminales y terroristas en la zonas especiales de orden público.”

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá D.C., según consta en acta número treinta y ocho (38) del cinco (5) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

El día 23 de mayo de 1996, la Secretaría General de la Presidencia de la República envió a la Corte Constitucional copia del decreto 900 del 22 de mayo de 1996, por el cual se adoptan medidas tendientes a controlar la acción de organizaciones criminales y terroristas en las zonas especiales de orden público.

Cumplidos los trámites legales y constitucionales para estos procesos, procede la Corte a decidir.

A. TEXTO DEL DECRETO.

El texto del decreto 900 del 22 de mayo es el siguiente:

B. INTERVENCIONES.

Dentro del término señalado por la ley, el ciudadano Rafael Barrios Mendivil, en su propio nombre y en representación de la Corporación Colectivo de Abogados, y el Defensor del Pueblo, Dr. Jaime Córdoba Triviño, presentaron escritos solicitando la inexequibilidad parcial del decreto 900 de 1996. Igualmente, los Ministros del Interior, de Defensa Nacional y de Justicia y del Derecho, solicitaron declarar la constitucionalidad del decreto en revisión.

1. Intervención del ciudadano Rafael Barrios Mendivil.

El eje central de los argumentos de este interviniente gira en torno a la exigencia que hace el decreto en revisión para que las personas que habitan en las denominadas zonas especiales de orden público porten indicativos especiales, soliciten la expedición de salvoconductos e informen sobre cualquier desplazamiento, pues, en su sentir, el incumplimiento de tales requisitos convierte a los pobladores de estas zonas, en objetivos de la guerra misma, desconociéndose de esta manera los derechos y garantías consagrados en el derecho internacional humanitario.

Según este interviniente, el artículo tercero del decreto 900 de 1996 " lo que en realidad persigue (...) no es proteger la vida y a la población civil, sino hacer y facilitar la guerra, en abierta violación de los artículos 2, 22, 67, y 95-4-6 de la Carta."

Los artículos 5o., 6o., y 7o. describen tipos penales ambiguos y amplios que desconocen el principio de la tipicidad, consagrado en el artículo 29 de la Constitución.

Así, por ejemplo, el artículo 6o. equipara la no denuncia de la tenencia de un arma ante las autoridades militares dentro de las zonas especiales, al porte ilegal de armas o municiones, pese a que su poseedor porte salvoconducto. Igualmente, se equiparan las conductas de quienes tienen, portan o utilizan armas, municiones o equipos de telecomunicaciones ilegalmente, con la de aquellos que se abstienen de denunciar, o que suministran información falsa.

2. Intervención del Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Para el defensor del Pueblo, los artículos 3o, 4o. y 7o. del decreto en revisión son inconstitucionales, en cuanto facultan a los miembros de la fuerza pública practicar detenciones preventivas sin la existencia de una orden de carácter judicial. Esta facultad

desconoce lo que sobre esa materia ha dicho la Corte Constitucional en su sentencia C- 024 de 1994, y lo que establece la misma ley 137 de 1994, que consagró, en el literal f) del artículo 38, los requisitos mínimos que deben cumplirse para efectuar detenciones preventivas, requisitos erigidos sobre la existencia de una orden judicial.

3. Intervenciones de los Ministros del Interior, de Defensa Nacional y de Justicia y del Derecho.

En un solo escrito, los Ministros mencionados justifican la constitucionalidad del decreto 900 de 1996 con los siguientes argumentos.

a. En lo que hace a la finalidad del decreto en revisión, los Ministros hacen un breve resumen de las causas que originaron la declaración de conmoción interior, así como la de su prórroga, para demostrar cómo el decreto en estudio adopta medidas tendientes a conjurar los hechos que le dieron lugar.

b. El hecho que las organizaciones terroristas estén haciendo pasar por civiles, hizo necesaria la adopción de medidas tendientes a poner al descubierto dónde, cómo y quiénes están actuando bajo ese ropaje, sobre todo en lo que hace al ocultamiento de armas, municiones y equipos de telecomunicaciones, así como a cortar con sus fuentes de abastecimiento, no sólo de armas sino de alimento. Estos dos objetivos justifican las medidas adoptadas en los artículos primero y segundo del decreto en revisión.

Igualmente, la intimidación constante a que está sometida la población civil por parte de estas organizaciones criminales ha impedido la colaboración con las fuerzas militares, razón por la que se diseñaron medidas que buscan obtener "... información a través de un contacto absolutamente general e indiscriminado con la población, de suerte que no resulte comprometida por ese hecho la seguridad de ninguno de sus miembros." De esta manera, afirman, se busca acercar la fuerza pública a la población.

c. La facultad que se le otorga a la fuerza pública para realizar detenciones preventivas ha de entenderse dentro los límites y garantías que la Corte Constitucional, en sentencia C-024 de 1994, señaló. Por tanto, el artículo tercero que prevé esa facultad sólo es un mecanismo para el eficaz cumplimiento de las restricciones que el mismo decreto establece.

d. Las facultades y competencias asignadas en el decreto en revisión no son de suyo propias del poder de policía en época de normalidad, si bien alguna de ellas coinciden con las existentes en normas ordinarias, tales como la tipificación del porte, tenencia o utilización de armas, municiones o equipos de telecomunicaciones. Sin embargo, las circunstancias de algunas zonas del territorio, así como las amenazas constantes, han hecho imposible que las autoridades encargadas de ejercer tales atribuciones las puedan cumplir efectivamente.

e. En lo que hace a las restricciones de ciertos derechos fundamentales, afirman los Ministros que las medidas plasmadas en el decreto en revisión son sólo mecanismos para el adecuado cumplimiento de las disposiciones contenidas en el decreto 717 de 1996 y, por lo mismo, no implican mayores restricciones a los derechos fundamentales, pues los titulares de los mismos pueden seguir ejerciéndolos, siempre y cuando su ejercicio se ajuste a las disposiciones establecidas en los distintos decretos de conmoción. Por lo demás, las medidas adoptadas resultan proporcionales a los hechos que originaron la declaración de la conmoción interior, y la restricción a ciertos derechos resulta plenamente justificada.

C. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar INEXEQUIBLE el decreto 900 de 1996.

Con fundamento en las motivaciones que llevaron a ese despacho público a solicitar la declaración de inexequibilidad del decreto que prorrogó por segunda vez el Estado de Conmoción interior, así como del decreto 717 que estableció las llamadas zonas de orden público, el Ministerio Público reitera su tesis de que el medio para atacar las causas estructurales de la violencia no puede ser la declaración de Conmoción interior ni las medidas que ésta trae consigo, razón suficiente para considerar inexequible el decreto en revisión.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte Constitucional a dictar la decisión que corresponde a este asunto, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución.

Segunda.- Examen del decreto 900 del 22 de mayo de 1996, por su aspecto formal.

La Corte no encuentra vicio alguno en el decreto 900 de 1996, por su aspecto formal. En efecto:

- a) El decreto lleva la firma del Presidente de la República y de los ministros del Despacho, así como de los viceministros de Minas y Energía, de Comercio Exterior, y de Hacienda y Crédito Público, encargados de las funciones ministeriales;
- b) Fue dictado dentro de la vigencia del estado de commoción interior, pues éste fue declarado por medio del decreto 1900 del 2 de noviembre de 1995, y prorrogado por los decretos 208 y 777 de 1996;
- c) Está debidamente motivado, de conformidad con lo establecido por el artículo 11 de la ley 137 de 1994.

Tercera.- Conexidad del decreto 900 de 1996 con las causas de la declaración del estado de commoción interior.

Las medidas que se han adoptado por medio del decreto que se examina, tienen relación directa con los hechos que causaron la declaración del estado de commoción interior. Así lo demuestra el siguiente análisis.

En los considerandos del decreto 1900 de 1995, se mencionaron expresamente “la existencia” y los “propósitos” de “distintos aparatos de fuerza, cuya inmensa capacidad de desestabilización atenta -por sí misma y de manera inminente- contra la seguridad del Estado, la estabilidad de las instituciones legítimamente constituidas y la convivencia ciudadana”.

Más tarde, en los considerandos del decreto 208 de 1996, se hizo referencia expresa a los mismos aparatos de fuerza, y se mencionó concretamente la actividad criminal de los

bandoleros o guerrilleros, así:

“Que, además, la subversión ha continuado su actividad delincuencial contra la nación, tal como lo demuestran hechos tales como los ocurridos en Une (Cundinamarca) el 26 de diciembre de 1995, Achí (Bolívar) el 29 de diciembre del mismo año, los atentados contra un gran número de vehículos de transporte público en Bogotá el pasado 18 de enero, el asesinato del alcalde de Miraflores (Guaviare) el 9 de enero pasado, entre otros”; Y se concluía: “Que lo anterior demuestra que las organizaciones criminales y terroristas persisten en su propósito de desestabilizar las instituciones, coaccionar a las autoridades y crear un ambiente de incertidumbre y zozobra dentro de la población”.

Pues bien: es un hecho notorio y público que las diversas organizaciones criminales disponen de cuantiosos recursos económicos originados en diversos delitos: narcotráfico, secuestro extorsivo, extorsión, hurto y los demás delitos contra la propiedad. Estos recursos económicos les permiten disponer de armamentos iguales o superiores a los que posee la Fuerza Pública. Tienen a su servicio redes urbanas suficientes para conseguir municiones de boca de la mejor calidad y en cantidades suficientes, lo mismo que los elementos necesarios para sus diversas acciones criminales, como el procesamiento de la hoja de coca, los equipos de comunicaciones, etc. Con razón, los ministros del Interior, de Defensa, y de la Justicia y del Derecho, en su intervención en este proceso, se refieren al “sistema de permanente abastecimiento que algunas de las mencionadas organizaciones criminales y terroristas utilizan (grupos guerrilleros o subversivos, principalmente) mientras se acantonan en zonas rurales”.

Las medidas adoptadas por el decreto están encaminadas a impedir, pues, el avituallamiento de las cuadrillas de delincuentes, lo mismo que a romper su sistema de comunicaciones, y a impedirles la adquisición de elementos de guerra. La más elemental lógica indica que si a estos grupos de delincuentes se les priva, en lo posible, de las municiones de guerra y de boca, se les restringen las comunicaciones entre ellos y con sus cómplices y auxiliadores, y se les impide la libre movilización, se habrá dado un paso gigantesco en el camino de su sometimiento.

No existe, en conclusión, duda en relación con la conexidad entre este decreto y las causas que originaron la declaración de conmoción interior.

Al margen de estas consideraciones, debe la Corte Constitucional referirse al concepto de la Procuraduría General de la Nación en este proceso.

Es verdad que al declararse el estado de conmoción interior, y al prorrogarse, la Procuraduría conceptuó que no se daban las circunstancias para tal declaración, porque los hechos de violencia apenas serían manifestación de la llamada “anormalidad normal”, y, por lo mismo, no serían “sobrevinientes”. Se olvida, sin embargo, que la Corte Constitucional, al declarar exequibles los decretos de la declaración y de la prórroga, estableció, sin lugar a dudas, que sí se daban las circunstancias previstas en la Constitución para declarar el estado de conmoción interior. Y para hacerlo, la Corte no se limitó al examen formal del decreto, sino que hizo su análisis de fondo. En consecuencia, las sentencias en mención hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional, y no pueden ser desconocidas por nadie. Y menos aún por el Procurador General de la Nación, a quien corresponde vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos (numeral 1º., del artículo 277 de la Constitución). Su misión en este proceso, por lo tanto, se limitaba a conceptualizar sobre las normas que integran el decreto que se revisa, misión que se abstuvo de cumplir, desconociendo la cosa juzgada constitucional, como se ha dicho.

Cuarta.- Examen de fondo de las normas contenidas en el decreto 900 de 1996.

Entrando en el examen de fondo de los artículos del decreto 900 de 1996, se tiene lo siguiente:

“Artículo primero: El Comandante Militar de mayor rango que actúe en un área geográfica que se delimite como Zona Especial de Orden Público queda facultado para recoger, verificar, conservar y clasificar la información acerca del lugar de residencia y de la ocupación habitual de los habitantes y de las personas que transitén o ingresen, de las armas, de las municiones y de los equipos de telecomunicaciones que se encuentren dentro de dichas áreas, así como de los vehículos y los medios de transporte terrestre, fluvial y aéreo que circulen o presten sus servicios por ellas en forma regular u ocasional.

“Cumplido lo anterior, el Comandante Militar solicitará a la primera autoridad administrativa del lugar la expedición de salvoconductos y el correspondiente registro. Ante esta última autoridad se surtirá lo concerniente a la comunicación anticipada de cualquier desplazamiento.

“En ningún caso la fuerza pública podrá retener el salvoconducto”.

Esta norma se limita a facultar al comandante militar de mayor rango que actúe en la Zona Especial de Orden Público, para “recoger, verificar y clasificar” la información sobre residentes, armas, municiones y equipos de telecomunicaciones, así como sobre los vehículos y equipos de transporte. Es un desarrollo lógico de lo dispuesto en los artículos 30. y 40. del decreto 717 de 1966, declarados exequibles por la Corte, mediante sentencia C-295, de julio 5 de 1996.

Es imposible controlar la circulación de las personas, y el transporte de armas, municiones y equipos de comunicaciones, si no se dispone de la información de que trata este artículo.

En el inciso segundo, se prevé que sea “la primera autoridad administrativa del lugar” la encargada de la expedición de salvoconductos, lo mismo que de recibir la información anticipada sobre los desplazamientos de personas, vehículos y mercaderías.

Finalmente, se prohíbe a los miembros de la fuerza pública retener los salvoconductos de que trata esta disposición.

No encuentra la Corte que las limitaciones a los derechos de circulación y residencia excedan lo previsto en el literal a) del artículo 38 de la ley 137 de 1994. A lo sumo podría decirse que estas limitaciones traen consigo una molestia para las gentes de bien. Pero jamás podrá afirmarse que ellas implican la negación de los derechos a que se refiere el artículo 50. de la misma ley (la dignidad humana, la intimidad, la libertad de asociación, etc). Por el contrario, estas medidas, si son eficaces, librarán a la población civil de los atropellos de los criminales.

Obsérvese que la disposición que se examina no implica de manera alguna que pueda ordenarse el desarraigo de las personas de su domicilio, desarraigo expresamente prohibido por el parágrafo segundo del artículo 38 de la ley 137 del 2 de junio de 1994.

Sin embargo, hay que tener en cuenta lo siguiente: en la sentencia C-295 de 1996 se declaró inexequible la obligación que se imponía en el artículo 30. del decreto 717 de 1996, de inscribirse en la Alcaldía, obligación que podía imponerse a los residentes en las zonas de orden público. Por esta razón, habrá de aclarar la Corte que el “correspondiente registro” a

que se refiere el inciso segundo de la norma que se estudia, es diferente, pues se limita a la anotación de los salvoconductos expedidos.

De otra parte, la Corte advierte que los salvoconductos son permisos para la circulación en la zona de orden público, previstos en la ley 137 de 1994. Y que la norma que se estudia no faculta a las autoridades para ordenar la expedición de salvoconductos a todos los habitantes de la zona. Solamente habrán de expedirse a aquellos que los requieran y los soliciten. La expedición de estos documentos, se aclara, fue declarada exequible por la sentencia C-295 de 1996.

En relación con los salvoconductos y los permisos para la movilización, en la sentencia C-295 de 1996, se dijo:

“Por lo anterior, a juicio de la Corte, con las restricciones enunciadas en el artículo 3o, 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 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 2o. CP.-, así como su integridad física.” (Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-295 de 1996; Magistrado Ponente: doctor Hernando Herrera Vergara.)

En consecuencia, la Corte declarará exequible el artículo examinado.

“Artículo segundo: Cualquier miembro de la fuerza pública que opere en un área geográfica que se delimite como Zona Especial de Orden Público, queda facultado para revisar toda carga que haya sido, sea o vaya a ser transportada por vía terrestre, fluvial o aérea”.

Tampoco hay en esta norma nada contrario a la Constitución. El revisar las cargas es medida elemental, encaminada a romper las redes de aprovisionamiento de los criminales. Así, se declarará su exequibilidad.

En ejercicio de esta facultad, las autoridades deberán sujetarse a las disposiciones de la ley 137 de 1994, y normas concordantes.

“Artículo tercero: Para los efectos previstos en este decreto, asignase la competencia señalada en el artículo 28 de la Constitución Política en materia de detención preventiva, a todos los miembros de la fuerza pública”.

Esta norma se basa en lo dispuesto por el artículo 38 de la ley 137 de 1994, en el inciso tercero del literal f), que reza:

“Cuando las circunstancias señaladas en el inciso anterior se presenten y sea imposible requerir la autorización judicial, podrá actuar sin orden del funcionario judicial. El aprehendido preventivamente deberá ser puesto a disposición de un fiscal tan pronto como sea posible y en todo caso dentro de las veinticuatro horas siguientes, para que éste adopte la decisión correspondiente en el término de treinta y seis horas. En este caso deberá informarse a la Procuraduría del hecho y de las razones que motivaron dicha actuación, para lo de su competencia”.

En consecuencia, si un miembro de la fuerza pública capture a un presunto delincuente, en circunstancias tales que sea imposible “requerir la autorización judicial” previa, deberá ponerlo “a disposición de un fiscal tan pronto como sea posible y en todo caso dentro de las veinticuatro horas siguientes...”.

Es claro que en zonas selváticas, o alejadas de las poblaciones, donde generalmente se realiza la persecución de los criminales, es imposible pretender que un fiscal acompañe permanentemente a todo soldado y a todo agente de policía. Obsérvese que una vez hecha la captura por el agente de la fuerza pública, la detención solamente podrá decretarse por el fiscal, a disposición del cual tendrá que ser puesto el capturado dentro de las veinticuatro horas siguientes, a más tardar.

A todo lo anterior, hay que agregar que esta norma restringe aún más el término de treinta y seis (36) horas señalado por el inciso segundo del artículo 28 de la Constitución.

Además, como se vió, el inciso tercero del literal f) del artículo 38 de la ley 137 de 1994, transcrita, prevé expresamente la captura sin la previa autorización judicial, cuando sea

imposible requerirla. La norma que se examina establece el término de 24 horas, previsto por la ley estatutaria, para poner al capturado a órdenes del fiscal.

La Corte aclara expresamente que la norma examinada se refiere a la captura, pues la detención propiamente dicha solamente puede ordenarse por el funcionario competente, de conformidad con el inciso segundo del artículo 28 de la Constitución.

Por consiguiente, el artículo tercero será declarado exequible.

“Artículo cuarto: El que se encuentre dentro de un área específica de una Zona Especial de Orden Público en la cual se hubiere recogido la información a que se refiere el artículo primero del presente decreto y cuyo nombre aparezca registrado y no porte su salvoconducto, o no resida en dicha área y no hubiere comunicado anticipadamente su desplazamiento a la autoridad competente, será sancionado conforme a lo dispuesto por el artículo 8o. del decreto 717 del 18 de abril de 1996.

“En el evento en que existan motivos fundados y objetivos que lo hagan necesario y que permitan concluir que una persona está vinculada a actividades criminales, ella podrá ser detenida preventivamente por cualquier miembro de la fuerza pública y deberá ser puesta a disposición del Juez competente dentro de las treinta y seis (36:00) horas siguientes”.

El inciso primero de esta norma establece las sanciones para quienes violen las disposiciones sobre residencia y circulación en Zonas Especiales de Orden Público. Estas sanciones son las previstas por el artículo 8o. del decreto 717 del 18 de abril de 1996, declarado parcialmente exequible por la Corte, como ya se dijo. Para aplicar tales sanciones, el juez penal competente se sujetará al procedimiento establecido en la ley 228 de 1995 y normas concordantes (sentencia C-295 de 1996). En esta forma, se garantiza el debido proceso.

En el inciso segundo, se da aplicación a lo previsto en el inciso segundo del artículo 28 de la Constitución. La exigencia de que existan “motivos fundados y objetivos” que hagan necesaria la captura, hace posible determinar la responsabilidad de los agentes de la fuerza pública que procedan sin que se den esos motivos. Hay que entender, como ya lo ha definido la Corte, que el presunto delincuente deberá ser puesto a órdenes del fiscal, en el plazo señalado por la Constitución, que es el mismo previsto en la norma que se estudia.

Hay que advertir que si la persona acusada de violar esta norma demuestra que solicitó el salvoconducto o el permiso especial de que trata el literal a) del artículo 38 de la ley 137 de 1994, y éste le fue negado injustificadamente, podría encontrarse en una causal de justificación o excusa.

Por lo expuesto, es decir, porque en nada quebranta la Constitución, se declarará exequible el artículo estudiado.

“Artículo quinto: El que se encuentre dentro de una de las áreas específicas de una zona Especial de Orden Público en que se hubiere recogido la información a que se refiere el artículo primero del presente decreto y tenga, porte o utilice cualesquiera armas, municiones o equipos de telecomunicaciones no denunciados ante las autoridades militares o cuya tenencia, porte o utilización no se encuentre autorizada, podrá ser detenido preventivamente por cualquier miembro de la fuerza pública y deberá ser puesto a disposición del Juez competente dentro de las treinta y seis (36:00) horas siguientes.

“Además en tales eventos el Comandante Militar de mayor rango en la zona, queda facultado para adoptar todas las medidas preventivas de carácter administrativo previstas en las normas vigentes sobre las respectivas materias”.

Las personas capturadas por la fuerza pública por esta razón, deben ser puestas a disposición del juez o fiscal competente para conocer de la infracción, en el tiempo previsto en la Constitución. También en este caso se emplea impropriamente la expresión detención, cuando realmente se trata de la captura.

Las “medidas preventivas de carácter administrativo” que podrán adoptar los comandantes militares de mayor rango, son aquellas propias de las operaciones militares: retenes fijos o móviles, patrullajes, etc., pues otras, como toque de queda, por ejemplo, deberán ser decretadas por la autoridad civil en coordinación con los comandantes militares o de policía. Lo relativo exclusivamente a la administración municipal, departamental o nacional en la zona, seguirá siendo resorte exclusivo de las autoridades civiles (artículo 30., decreto 717 de 1996). En síntesis: la coordinación de las autoridades civiles con las militares, solamente es necesaria en lo que tenga que ver con la recuperación del orden público, estrictamente. En lo demás, conservan las autoridades civiles la plenitud de sus atribuciones, de conformidad con la ley.

Como esta norma no es contraria a disposición ninguna de la Constitución, será declarada exequible. E igual declaración se hará sobre el artículo sexto, que tampoco viola normas constitucionales, y cuyo texto es el siguiente:

“Artículo sexto: Para los efectos contemplados por el artículo anterior, el abstenerse de denunciar equipos de telecomunicaciones, armas o municiones ante las autoridades militares o el suministro de información falsa, se equipará a la tenencia, porte o utilización sin autorización”

Es evidente que tampoco esta norma viola precepto alguno de la Constitución, y se ajusta al artículo 44 de la ley 137 de 1994. Es necesario aclarar que la conducta que aquí se sanciona consiste en la posesión o tenencia de equipos de telecomunicaciones, armas o municiones, por la misma persona que se abstiene de presentar la denuncia o dar el aviso correspondiente. No se está imponiendo la obligación de denunciar la posesión o la tenencia de tales elementos por otras personas, y, en consecuencia, lo que se sanciona no es el acto de omitir la denuncia de un tercero: es el no dar aviso de la posesión o tenencia de las cosas a que se refiere el decreto, posesión o tenencia que en sí misma no constituye infracción de la norma, pues ésta sanciona específicamente el hecho de no dar aviso.

“Artículo séptimo: El que se encuentre dentro de una de las áreas específicas de una Zona Especial de Orden Público en que se hubiere recogido la información a que se refiere el artículo primero del presente decreto y transporte o vaya a transportar carga, siempre que existan motivos fundados, objetivos y necesarios para inferir que con dicha carga se pretende auxiliar a miembros de cualquier grupo u organización al margen de la ley, podrá ser detenido preventivamente por cualquier miembro de la fuerza pública y deberá ser puesto a disposición del Juez competente dentro de las treinta y seis (36:00) horas siguientes”.

Esta norma prevé la captura de aquellas personas en relación con las cuales existan “motivos fundados, objetivos y necesarios” que permitan afirmar que transportan o intentan transportar cargas destinadas a las organizaciones criminales. Esos motivos deberán ser verdaderos indicios, que a la luz de las normas penales tengan esa calidad. De todas maneras, téngase en cuenta que será el juez o el fiscal competente el que decida sobre la libertad del capturado, es decir, si lo detiene o lo deja en libertad. La fuerza pública está

obligada a entregar a los capturados al juez competente, dentro del plazo previsto en la Constitución.

Nuevamente se emplea aquí la expresión detención cuando se trata en verdad de una captura. Solamente puede detener preventivamente el fiscal o el juez competente, de conformidad con el inciso segundo del artículo 28 de la Constitución.

Como esta norma no quebranta disposición ninguna de la Constitución, se declarará su exequibilidad.

III.- DECISIÓN.

Por las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declararse EXEQUIBLE el decreto 900 de mayo 22 de 1996 “Por el cual se adoptan medidas tendientes a controlar la acción de las organizaciones criminales y terroristas en la zonas especiales de orden público.”, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia, que deberá tenerse en cuenta al aplicar el presente decreto.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

JULIO CÉSAR ORTÍZ GUTIÉRREZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-344/96

SALVOCONDUCTOS PARA TRANSITO DE PERSONAS (Aclaración de voto)

Considero que la expedición y la exigencia de los salvoconductos para el tránsito por el territorio nacional, durante el estado de commoción interior, solo es constitucional si éstos están relacionados con el tránsito individual por áreas específicas de operaciones militares en la que es preciso establecer dichas medidas como instrumentos excepcionales de razonable protección y salvaguarda de la vida de los ciudadanos y como regla especial de seguridad para las instituciones armadas y de la Fuerza Pública que cumplen funciones especiales durante dicho estado y en las mencionadas áreas. Considero que el porte de salvoconductos no puede ser exigencia para permitir el tránsito de personas por espacios

públicos en el territorio nacional salvo que se trate, precisamente, de proteger la vida y la integridad física de los asociados, en áreas específicas de operaciones militares. No es posible establecer zonas o territorios por los que no se pueda circular o en los que no exista posibilidad para el ejercicio del derecho de residencia, salvo que se trate de medidas transitorias previstas durante los estados de excepción para áreas de enfrentamiento armado y de conflictos en los que se pueda correr peligro individual, o en los que se pueda perturbar un operativo militar preciso.

LIBERTAD DE CIRCULACION-Límites (Aclaración de voto)

El control y la limitación de la libre circulación de personas en el territorio nacional no puede ser un objetivo normativo en sí mismo, aun en estado de conmoción interior, so pena de que la norma que lo establezca viole la Constitución de 1991; así, es posible que, se presenten situaciones amparadas bajo la normatividad que se declaró constitucional en las que se nieguen los derechos constitucionales fundamentales a la libertad de circulación y residencia, con fundamento en la supuesta necesidad de presentar el salvoconducto que se puede exigir en las zonas de orden público, sin otra consideración que el control de personas; de igual manera, en la norma examinada se establecen sanciones para quienes no residen en áreas específicas de una zona especial de orden público y no porten su salvoconducto, lo cual, en mi opinión, debe ser interpretado en un sentido restrictivo y limitado, como quiera que con base en ese tipo de disposiciones jurídicas ambiguamente redactadas se puede dar lugar a violaciones de los derechos constitucionales fundamentales y a dolorosos episodios de desconocimiento de la libertad y la dignidad humana.

Referencia: Expediente R.E. 083

Decreto 900 del 22 de mayo de 1996. “Por el cual se adoptan medidas tendientes a controlar la acción de las organizaciones criminales y terroristas en las zonas especiales de orden público”.

Magistrado Sustanciador:

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

El Decreto examinado es un desarrollo del Decreto N° 717 del 18 de abril de 1996, que

autoriza y regula las zonas especiales de orden público. Comparto las razones expresadas por el Magistrado Dr. José Gregorio Hernández Galindo en su salvamento de voto a la sentencia C-295 de 1996. Sin embargo, en esta ocasión me veo en la necesidad de suscribir el presente fallo en razón de la cosa juzgada constitucional derivada de la sentencia citada.

Fecha ut supra.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-344/96

Referencia: Expediente R.E. 083

Decreto 900 del 22 de mayo de 1996. “Por el cual se adoptan medidas tendientes a controlar la acción de las organizaciones criminales y terroristas en las zonas especiales de orden público”.

Respetuosamente disentí de la decisión de la Sala plasmada en la sentencia C-295/96, en virtud de la cual se declaró la exequibilidad del Decreto 717 de 1996, definitorio de las “Zonas especiales de orden público”, y del régimen restrictivo de libertades anejo a ellas.

Coincidí con el H. Magistrado José Gregorio Hernández Galindo en la inconstitucionalidad total del citado decreto por las razones expuestas en el aparte 2 del salvamento, a las cuales adherí.

Ahora bien: como las disposiciones del Decreto 900 están encaminadas, precisamente, “a controlar la acción de las organizaciones criminales y terroristas en las zonas especiales de orden público”, guardan con el contenido del Decreto 717 una estrecha relación lógica que las hace partícipes, a mi juicio, del mismo vicio de inconstitucionalidad que afecta a éste íntegramente, me aparto del criterio de la Corte y reitero, al salvar mi voto, los argumentos expuestos en el aparte referido.

Fecha ut supra.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-344/96

Ref.: Expediente R.E.-083

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

Por identificarme plenamente con lo allí expuesto, adhiero al Salvamento de Voto depositado por el doctor CARLOS GAVIRIA DIAZ.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

Aclaración de voto a la Sentencia C-344/96

Referencia: Expediente RE- 083

Decreto 900 del 22 de mayo de 1996, "Por el cual se adoptan medidas tendientes a controlar la acción de las organizaciones criminales y terroristas en las zonas especiales de orden público".

Con el respeto acostumbrado por las providencias de la Corte, dejo constancia de los motivos que en mi caso sirvieron para votar la exequibilidad de los artículos 10. y 40. del Decreto Legislativo 900 de 1996 ya que son parcialmente diferentes de los que aparecen en la parte motiva de la sentencia.

Considero que la expedición y la exigencia de los salvoconductos para el tránsito por el territorio nacional, durante el estado de commoción interior, sólo es constitucional si éstos están relacionados con el tránsito individual por áreas específicas de operaciones militares en la que es preciso establecer dichas medidas como instrumentos excepcionales de razonable protección y salvaguarda de la vida de los ciudadanos y como regla especial de seguridad para las instituciones armadas y de la Fuerza Pública que cumplen funciones especiales durante dicho estado y en las mencionadas áreas.

Además, considero que el porte de salvoconductos no puede ser exigencia para permitir el tránsito de personas por espacios públicos en el territorio nacional salvo que se trate, precisamente, de proteger la vida y la integridad física de los asociados, en áreas específicas de operaciones militares.

En mi concepto no es posible establecer zonas o territorios por los que no se pueda circular o en los que no exista posibilidad para el ejercicio del derecho de residencia, salvo que se trate de medidas transitorias previstas durante los estados de excepción para áreas de enfrentamiento armado y de conflictos en los que se pueda correr peligro individual, o en los que se pueda perturbar un operativo militar preciso.

El control y la limitación de la libre circulación de personas en el territorio nacional no puede ser un objetivo normativo en sí mismo, aun en estado de conmoción interior so pena de que la norma que lo establezca viole la Constitución de 1991; así, es posible que, se presenten situaciones amparadas bajo la normatividad que se declaró constitucional en las que se nieguen los derechos constitucionales fundamentales a la libertad de circulación y residencia, con fundamento en la supuesta necesidad de presentar el salvoconducto que se puede exigir en las zonas de orden público, sin otra consideración que el control de personas; de igual manera, en la norma examinada se establecen sanciones para quienes no residen en áreas específicas de una zona especial de orden público y no porten su salvoconducto, lo cual, en mi opinión, debe ser interpretado en un sentido restrictivo y limitado, como quiera que con base en ese tipo de disposiciones jurídicas ambiguamente redactadas se puede dar lugar a violaciones de los derechos constitucionales fundamentales y a dolorosos episodios de desconocimiento de la libertad y la dignidad humana.

En mi opinión no se pueden concebir las instituciones de la Conmoción Interior para introducir disposiciones de naturaleza militar y de guerra, como las que sin una lectura restrictiva y sin una interpretación correctiva aparecerían en el Decreto 900 de 1996; la Conmoción Interior debe estar ligada al orden público político y en todo caso, los conflictos que la provocan deben resolverse dentro del marco de la Constitución y bajo los supuestos de interpretación constitucional en los que se favorece la libertad y la dignidad humana y se hacen prevalecer los derechos humanos.

Fecha Ut Supra,

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado