Sentencia C-372-09

NORMA QUE AUTORIZA AL GOBIERNO PARA REGLAMENTAR LA CONDICION DE DESPLAZADO-No vulnera la Constitución, pues el Legislador no se desprende de su competencia regulatoria/NORMA QUE AUTORIZA AL GOBIERNO PARA REGLAMENTAR LA CONDICION DE DESPLAZADO-Cumple sentido y finalidad de potestad reglamentaria/DETERMINACION DE CONDICION DE DESPLAZADO-No es materia sometida a reserva de ley

La condición de desplazado, como descripción que es de una situación de hecho, no conlleva una regulación integral de derechos fundamentales, ni de sus elementos próximos, aunque evidentemente contribuye a su exigibilidad; tampoco implica restricciones a tales derechos, pues, por el contrario, la regulación de esa situación fáctica está orientada a lograr que quienes sufren el desplazamiento forzado puedan recibir atención oportuna e integral por parte del Estado y reclamarla en caso de que no le sea prestada. Además, la especificación de un desplazado no puede quedar petrificada dentro del rígido molde de la ley, sea esta ordinaria o estatutaria, ya que por derivar de una realidad en constante evolución, el Estado no podría actuar con celeridad para actualizar su contenido a fin de hacer efectivos los derechos de los afectados y ampliar su cobertura, tarea que sí puede realizarse a través de la potestad reglamentaria que le permite al Gobierno expedir con prontitud medidas normativas, adaptando así la respuesta institucional a situaciones cambiantes que requieren flexibilidad de regulación, con miras a la más favorable realización de los derechos fundamentales de la población desplazada. De ahí que permitir que el Gobierno pueda reglamentar lo que se entiende por condición de desplazado es además una medida indispensable, dado que las necesidades de protección para los desplazados internos varían permanentemente, en razón de la cambiante situación del orden público. Así, la Corte concluye que facultar al Gobierno, en el parágrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997, para reglamentar lo que se entiende por condición de desplazado, no vulnera la Constitución, ya que el legislador no se desprende de su competencia regulatoria, y del sentido y finalidad de la potestad reglamentaria para dictar normas orientadas a la correcta y cumplida ejecución de la ley.

POTESTAD DEL GOBIERNO PARA REGLAMENTAR LA CONDICION DE DESPLAZADO-La ley fijó los parámetros que constituyen los criterios mínimos para el ejercicio de la atribución

La ley al definir el concepto de desplazado fijó previamente en esa misma disposición unos criterios mínimos, que en todo momento deben ser observados por el Gobierno al ejercer dicha facultad, y tales parámetros hacen alusión a los elementos descriptivos de la noción de desplazado, consignados en ese artículo 1° de la Ley 387 de 1997, que enuncia las circunstancias esenciales de dicho concepto, en armonía con amplios y flexibles criterios que han sido delimitados por la jurisprudencia y por las determinaciones internacionales, prevalecientes en el orden interno según la previsión del artículo 93 superior, que la aplicación del parágrafo censurado nunca podrá colocar en riesgo ni posibilidad de ser desatendido, a saber: (i) La coacción, que obliga al afectado a desplazarse dentro del territorio nacional, así como su permanencia dentro de las

fronteras del territorio nacional; (ii) La amenaza o efectiva violación de derechos fundamentales, toda vez que la definición legal indica que ese desplazamiento se produce porque la vida, la integridad física, la seguridad y la libertad personal "han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas"; y (iii) La existencia de unos hechos determinantes, tales como el conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores; violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos; infracciones al Derecho Internacional Humanitario, "u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público".

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Sentido y finalidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Diferencia entre "procedencia de la acción" y "prosperidad de los cargos"

La procedencia de la acción alude a la posibilidad de tomar una decisión de fondo cuando la demanda cumple los requisitos formales mínimos, en tanto que la prosperidad de los cargos constituye un aspecto sustancial que toca directamente con el acierto o no de las razones de inconstitucionalidad invocadas por el accionante y que, por tal razón, exige un estudio más detenido por parte de la Corte en pleno.

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto/PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

La Corte ha entendido que la acción de inconstitucionalidad, dado su carácter público, está regida por el principio pro actione que obliga a no proceder con excesivo rigor al examinar el cumplimiento de los requisitos de la demanda, prefiriendo una decisión de fondo antes de la inhibitoria, pues esta última podría restringir el derecho de participación ciudadana y frustrar el acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte, "dando lugar a una suerte de denegación de justicia constitucional". Por ello, más allá de los errores puramente formales de presentación o de técnica jurídica, debe darse trámite a las acciones ciudadanas en las que se identifique al menos un cargo de inconstitucionalidad, a partir del cual la Corte pueda confrontar la norma legal demandada frente al Estatuto Superior. En el presente caso, pese al laconismo del argumento acusador sobre la presunta violación del artículo 189-11 superior, esta corporación, en aplicación del principio pro actione, se pronunciará de fondo sobre el cargo, advirtiendo que en razón de ésta circunstancia la cosa juzgada derivada del presente fallo tendrá efectos relativos, por cuanto se restringirá únicamente al examen de dicha acusación.

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Alcance/POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-No es absoluta

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 189-11 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República, ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes, siendo en consecuencia la potestad reglamentaria o poder reglamentario, una

competencia propia constitucionalmente otorgada al Jefe del Ejecutivo en su condición de autoridad administrativa, que lo habilita para dictar normas necesariamente orientadas a la correcta ejecución de la ley, atribución que no requiere de disposición expresa que la conceda. En razón de ese carácter la potestad reglamentaria es inalienable e intransferible, inagotable e irrenunciable, y no es absoluta, pues tiene como límite y radio de acción a la Constitución y la ley.

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO-Exige que la ley haya configurado una regulación básica o materialidad legislativa

El desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya previamente configurado una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual el Gobierno pueda ejercer la función de reglamentar la ley, con miras a su debida aplicación; si el legislador no define ese presupuesto normativo básico estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley, pues el requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria es la existencia previa de un contenido legal por reglamentar.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Límites por reserva de ley

La regulación de los elementos esenciales de materias sometidas a reversa de ley y que recaigan sobre asuntos administrativos, no son susceptibles de ser regulados a través del ejercicio de la potestad reglamentaria, salvo en cuestiones accesorias y de detalle.

RESERVA DE LEY-Pluralidad de significados o acepciones/RESERVA DE LEY EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Concepto/ RESERVA DE LEY-Sinónimo del principio de legalidad o de cláusula general de competencia del Congreso

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Asunto no atribuido expresamente a autoridad específica

Conforme a la cláusula general de competencia, si determinado asunto no está expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, debe ser desarrollado por el legislador, sin que tenga obligatoriamente que agotar toda la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción a través de reglamentos administrativos, salvo cuando se trate de una materia amparada con reserva legal.

PRINCIPIOS RECTORES DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO-Fuerza vinculante

PRINCIPIOS RECTORES DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO-Parámetros para la creación normativa e interpretación de regulación del desplazamiento y atención al desplazado

DESPLAZADO-Definición legal

El artículo 1° de la Ley 387 de 1997, define al desplazado como toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividad económica habituales, porque su vida digna, su integridad física, su seguridad y libertades personales han sido vulneradas o se encuentran

directamente amenazadas, con ocasión de cualesquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencias generalizadas, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras situaciones emanadas de las circunstancias anteriores que alteren o puedan alterar el orden público.

DESPLAZADO-Constituye una situación de hecho que da derecho a reclamar garantías fundamentales

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Elementos cruciales de su definición

La jurisprudencia de esta corporación le ha reconocido un carácter amplio a la definición de desplazado y ha manifestado que sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones concurren, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazamiento forzado.

PRINCIPIO PRO HOMINE-Aplicación

DESPLAZADO-No es un derecho o facultad/DESPLAZADO-Es una noción que describe una situación fáctica cambiante

Desde el punto de vista jurídico, el concepto de desplazado no es un derecho o facultad sino una noción que describe una situación fáctica cambiante, de la cual se desprende la exigibilidad de derechos y garantías para el afectado y su núcleo familiar, y de ahí que deba ser entendida y aplicada de manera amplia con arreglo al principio pro homine, tal como lo recomiendan la jurisprudencia de esta corporación y los organismos internacionales, tomando en consideración, por lo menos tres elementos básicos: (i) la coacción; (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación y (iii) la inminencia o efectiva ocurrencia de hechos que puedan propiciar desarraigo.

Referencia: expediente D-7473.

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia de la República de Colombia”.

Demandante: José Fernando Valencia Grajales

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., mayo veintisiete (27) de dos mil nueve (2009).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano José Fernando Valencia Grajales, en ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6 y 242-1 de la Constitución, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997.

Admitida la demanda, se comunicó la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, y también se informó a los Ministros de Interior y de Justicia; Defensa Nacional; Protección Social; Hacienda y Crédito Público; Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Agricultura y Desarrollo Rural; Educación Nacional; a la Directora del Departamento Nacional de Planeación; al Consejero para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES; al Contralor General de la República; al Defensor del Pueblo; al Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; al Alto Comisionado para la Paz y al Presidente del Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada.

También se invitó a la Comisión Colombiana de Juristas; a la Mesa Nacional de Desplazados; Comisión de la Sociedad Civil; Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, y a las facultades de derecho de las universidades de Antioquia, Industrial de Santander, Pontificia Javeriana, Nacional de Colombia, Rosario, Andes y Externado de Colombia, para que emitieran su opinión sobre el asunto.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, perteneciente a la Ley 387 de 2007, publicada en el Diario Oficial, N° 43.091 de julio 24 de ese mismo año, subrayando lo acusado:

“LEY 387 DE 1997

(Julio 18)

Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TITULO I.

DEL DESPLAZADO Y DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

ARTICULO 1o. DEL DESPLAZADO. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades

económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

PARAGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado."

III. LA DEMANDA

Para el actor el parágrafo acusado del artículo 1° de la Ley 387 de 1997 quebranta los artículos 4º, 93, 150-10 y 189-11 de la Constitución Política, "en su parte formal", pues como la primera parte de la norma define la condición de desplazado, "su descripción no requiere de una nueva configuración, en primer lugar, porque no es potestad del Presidente determinar, describir, crear o reglamentar" dicha condición.

Considera que esa potestad tampoco puede ser delegada por el legislador al Ejecutivo, "ya que esta no hace parte de las facultades del artículo 150-10 de la Constitución Política, por ser esta materia de leyes estatutarias al regular derechos fundamentales y mucho menos pueden ser reguladas por el Ejecutivo por no encontrarse dentro de sus facultades en el artículo 189".

Señala que "no es necesario" reglamentar qué se entiende por desplazado, "ya que el 'Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)' reguló extensivamente el tema".

Afirma que "en su parte material", la facultad que la norma acusada atribuye el Gobierno permitió dictar el Decreto 2569 de 2000, que reglamenta la Ley 387 de 1997, y se ha convertido "en un obstáculo" para que los desplazados puedan recibir las ayudas del Gobierno, en razón de que les impone la obligación de inscribirse en el Registro Único de la Población Desplazada, "lo que lleva a deducir que quien no esté inscripto, no es legalmente desplazado".

Concluye que por lo anterior, "se pierde la calidad de desplazado por no estar registrado, imponiéndole trabas en el tiempo, en el tipo de ayudas, hasta llegar a imponerles sanciones penales, lo que atenta contra el derecho de igualdad y al trato diferente, en donde es el Estado quien debe buscar al desplazado y no el desplazado, ya que este es una víctima que en muchos casos es de carácter estatal".

1. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

Solicita la inhibición de la Corte, al considerar que la acusación carece de pertinencia en tanto se limita a expresar (i) un punto de vista subjetivo del actor y (ii) un análisis de conveniencia dirigido a establecer la ausencia de necesidad de la atribución

establecida en el parágrafo.

Estima que el argumento acusador se funda en un análisis de conveniencia que expresa un particular punto de vista del demandante acerca de la necesidad de reglamentar la definición de desplazado, pues no plantea una tesis que demuestre una confrontación entre la disposición demandada y el texto constitucional y, por ello, carece de un contenido constitucionalmente relevante.

Advierte que la determinación de si el ejercicio de la facultad reglamentaria es requerido, inocuo o no necesario para la adecuada ejecución de la ley, es un asunto que escapa al control de constitucionalidad.

Destaca que el ejercicio de la potestad reglamentaria en esta materia, ha resultado de enorme trascendencia a efectos de hacer posible la ejecución adecuada de las disposiciones legales, enderezadas a satisfacer las necesidades de la población desarraigada, pues el desplazamiento forzado en Colombia se manifiesta de diferente forma y en diferentes escenarios, lo cual justifica que el Gobierno, con el propósito de ejecutar adecuadamente la política pública en esta materia, adopte medidas para encauzar la ley al plano de la realidad.

Considera que al margen de la determinación acerca del carácter estatutario o no de la definición de desplazado, contemplada en el primer inciso del artículo 1° de la ley 387 de 1997, no demandado por el actor, es claro que lo dispuesto en el parágrafo del referido artículo, no implica la atribución de ninguna competencia para la expedición de disposiciones con fuerza de ley, sino se limita a establecer que la competencia del Gobierno Nacional se contrae a la reglamentación de quien debe considerarse desplazado.

Señala que la disposición demandada no confiere al Gobierno la facultad de expedir decretos leyes de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, evento en el cual, con sujeción a las precisas condiciones temporales y materiales contempladas en el numeral mencionado, el Congreso se despoja transitoriamente de sus funciones legislativas.

Sostiene que el parágrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997, por el contrario, se limita a asignar una competencia de reglamentación de una materia de conformidad con la habilitación constitucional, radicada en el Gobierno Nacional, de reglamentar las leyes, que, desde luego, deberá sujetarse a la ley, la Constitución y las disposiciones que se integran al bloque de constitucionalidad.

Aduce que la proposición a partir de la cual el actor estructura su argumento es inexistente y no encuentra apoyo en el parágrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997, en cuanto considera que la disposición demandada desconoce el artículo 150-10 de la Constitución, debido a que atribuye una competencia legislativa que se encuentra asignada de forma exclusiva al Congreso de la República.

A su juicio, no es eso lo que dispone el enunciado demandado, dado que se reduce a expresar, en un sentido técnico, que le corresponde al Gobierno Nacional reglamentar lo que se entiende por condición de desplazado. En consecuencia el cargo no es cierto

dado que recae sobre una norma inexistente y, por ello, no tiene la aptitud para activar la competencia de la Corte Constitucional.

Expresa que el parágrafo demandado tampoco atribuye una competencia de regulación estatutaria al Ejecutivo y ninguna competencia legislativa, dado que ella sólo puede ejercerse en las hipótesis establecidas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución y a través de decretos leyes dictados en ejercicio de facultades extraordinarias (arts. 212, 213, 214 y 215 ib.).

En su criterio el cargo carece de certeza, en tanto supone que el parágrafo demandado atribuye una competencia diversa a la reglamentaria, cuando realmente se limita a precisar una competencia de reglamentación claramente establecida a favor del Presidente de la República en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política

Considera impertinente la acusación de que las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional, en desarrollo de la facultad establecida en el parágrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1998, se ha traducido en el establecimiento de múltiples obstáculos para el ejercicio de los derechos de los desplazados, pues no se fundamenta en la contradicción con la Carta, sino en la presunta aplicación indebida de la facultad de reglamentación como consecuencia de la expedición del Decreto 2569 de 2000.

En su parecer, es evidente que el actor dirige su objeción no a la facultad de reglamentación establecida en el parágrafo demandado sino a las consecuencias de su ejercicio, expresando entonces un desacuerdo referido a su aplicación concreta y no al carácter inconstitucional de la disposición demandada.

Indica que en cualquier caso, la expedición del Decreto 2569 de 2000 por parte del Gobierno Nacional ha contribuido a desarrollar adecuadamente el sistema de atención a la población desplazada y, al mismo tiempo, forma parte de un amplio espectro de actuaciones normativas encaminadas a abordar efectivamente los problemas derivados del desplazamiento forzado.

2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Considera que la norma impugnada es exequible, por cuanto (i) la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional es de orden constitucional y no puede ser vaciada de contenido por el legislativo y (ii) porque es legítimo el ejercicio de esta facultad en el tema del desplazamiento forzado, siempre y cuando se respeten las normas de superior jerarquía.

Expresa que los reparos relacionados con la falta de necesidad de la reglamentación de la condición de desplazado y lo desafortunado que habría resultado la reglamentación realizada en el Decreto 2569 de 2000, carecen de los requisitos de un cargo de constitucionalidad y, por lo tanto, la Corte Constitucional debe inhibirse de efectuar un pronunciamiento sobre ellos.

Afirma que la definición establecida en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997 es un contenido legal a desarrollar, que deja abierta la posibilidad de que el Gobierno

Nacional lo reglamente en aquellos aspectos no comprendidos en la norma mencionada, de modo que el parágrafo impugnado no vulnera disposición constitucional alguna.

Explica que la potestad reglamentaria tiene origen constitucional y es de carácter permanente y para su ejercicio no requiere ninguna clase de autorización por parte del legislador, pues sólo puede ejercerse en la medida en que exista la ley y no vaya más allá de lo que ella permite.

Aduce que el actor al señalar que lo referente a la definición de desplazado interno es un asunto materia de ley estatutaria, desconoce que es una condición material y no un derecho fundamental, no obstante que de ella se derive una serie de derechos.

Expresa que el hecho de que la Ley 387 de 1997 y la doctrina internacional hayan definido el concepto de desplazado interno, no priva al Ejecutivo de la facultad de reglamentar tal condición, más aun cuando existe una variedad de acepciones y hay aspectos que no han sido objeto de desarrollo legislativo.

Por lo anterior, solicita declarar la constitucionalidad del parágrafo acusado por el cargo relacionado con la imposibilidad de reglamentación del concepto de desplazado interno y con respecto a los restantes cargos solicita a la Corte que se inhiba de pronunciarse.

3. Ministerio de Educación Nacional

Coadyuva el escrito de defensa de la exequibilidad presentada por Acción Social y pide a la Corte declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda, advirtiendo que en el evento de que decida fallar de fondo, declare la constitucionalidad de la norma acusada.

4. Ministerio de la Protección Social

Solicita a la Corte abstenerse de fallar, por considerar que el demandante fundamenta su argumentación en un presupuesto normativo inexistente, pues el parágrafo demandado no atribuye una competencia de regulación estatutaria al Ejecutivo y tampoco ninguna competencia legislativa específica, que a su juicio sólo puede ejercerse en las hipótesis establecidas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución y en los artículos 212, 213, 214 y 215 ib.

Opina que el parágrafo demandado se reduce a precisar una competencia de reglamentación claramente establecida a favor del Presidente de la República en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política; además la argumentación del demandante recae sobre una norma inexistente y, por ello, no tiene la aptitud para activar la competencia de la Corte Constitucional.

Estima que la acusación se funda en un análisis de conveniencia, pues expresa un particular punto de vista del demandante acerca de la necesidad de reglamentar la definición de desplazado, sin realizar una confrontación entre la disposición demandada

y el texto constitucional y, por ello, el cargo carece de un contenido constitucionalmente relevante.

Recalca que la determinación de si el ejercicio de la facultad reglamentaria es requerido, inocuo o no necesario para la adecuada ejecución de la ley, es un asunto que escapa al control de constitucionalidad.

Para el interveniente son impertinentes los cuestionamientos del actor acerca de la indebida aplicación del parágrafo demandado, con apoyo en el cual se ha expedido del Decreto 2569 de 2000, pues se refieren a la aplicación de la norma demandada y no a su incompatibilidad con la Constitución.

Considera que si el actor estima que las disposiciones reglamentarias expedidas al amparo del parágrafo demandado, desconocen la Constitución o la ley el debate debe llevarlo a efecto ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Reitera que la expedición del Decreto 2569 de 2000 por parte del Gobierno Nacional ha contribuido a desarrollar adecuadamente el sistema de atención a la población desplazada y concluye que a pesar de la informalidad que cabe predicar de la acción pública de inconstitucionalidad, en tanto derecho político a través del cual se expresa el carácter participativo del Estado colombiano, es inaceptable que en su ejercicio se acuda a argumentos que, además de ser presentados sin suficiente fundamentación, se apoyan en premisas normativas inexistentes.

5. Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Solicita la inhibición de la Corte, pues en su parecer el concepto de violación no es claro y pertinente, en la medida que el actor no expone los motivos en que fundamenta la violación, planteando en cambio una especulación, sin explicar en qué consiste la inconstitucionalidad del parágrafo atacado.

A su juicio la demanda de inconstitucionalidad se fundamenta en una interpretación que no se deduce o se deriva necesariamente de lo que establece la disposición acusada, cayendo en una simple hipótesis especulativa.

Afirma que si el demandante considera que el decreto reglamentario de la Ley 387 de 1997 se ha convertido en un obstáculo en ciertos casos, y que ello constituye una vulneración a normas de superior jerarquía, no es la acción de inconstitucionalidad el mecanismo apropiado para discutir esta supuesta vulneración, pues debió haber recurrido a un mecanismo jurídico para atacar la legalidad de ese acto administrativo.

En cuanto al argumento relativo a la necesidad de dar aplicación al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, para que el Gobierno pudiera reglamentar la materia, expresa que esa norma no es aplicable al supuesto del parágrafo demandado que claramente se refiere a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, establecida en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, y no al ejercicio de facultades extraordinarias.

Considera que en este caso no es necesario discutir si existe reserva de ley estatutaria, pues la norma acusada solo pretendió que el Gobierno Nacional reglamentara ciertas condiciones para hacerla aplicable, lo que en modo alguno se podría asemejar a una delegación para la expedición de una norma con fuerza de ley o una facultad de regular materias propias de una ley estatutaria ni las de reserva de ley ordinaria.

6. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Pide a la Corte declararse inhibida para fallar, pues en su criterio de la simple lectura de los argumentos de la demanda se desprende que el actor se limitó a leer superficialmente las normas acusadas, trascribirlas y compararlas formalmente con las normas que invoca como vulneradas.

Opina que el actor se limitó únicamente a afirmar que el Gobierno Nacional carecía de facultad reglamentaria para definir la condición de desplazado y que no era necesario regular el tema porque ya se encuentra definido en el Protocolo II de Ginebra, resultando evidente la falta de profundidad en el análisis realizado que impide realizar el juicio constitucional.

Indica que la Corte Constitucional tiene competencia para conocer de la demandas de inconstitucionalidad interpuestas por los ciudadanos contra leyes y decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno Nacional en ejercicio de facultades extraordinarias, pero no sobre decretos ordinarios expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria constitucionalmente reconocida al Presidente de la República.

Considera que no le asiste razón al demandante, en la medida en que la facultad reglamentaria otorgada por el artículo cuya inexequibilidad se pretende, lejos de ser inconstitucional, es aplicación de dicha potestad constitucional radicada exclusivamente en el Presidente de la República.

Explica, que la potestad reglamentaria otorgada constitucionalmente al Presidente de la República se traduce en la expedición de normas jurídicas de carácter general y abstracto, con el objetivo principal de desarrollar o complementar una ley para efectos de su cumplida ejecución, teniendo como límite los mandatos constitucionales y legales, que es lo que ocurre con el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, que está autorizando de manera expresa al Ejecutivo para que mediante reglamento, indique y defina las características especiales que deben cumplir las personas que ostenten la condición de desplazados.

Señala que si bien el fenómeno del desplazamiento involucra la vulneración de derechos fundamentales, la definición de dicha condición por parte del Gobierno Nacional no implica que se estén regulando procedimientos frente a dichos derechos, como tampoco mecanismos para su protección, pues únicamente está indicando cuales son las calidades específicas que deben acreditar las personas que aduzcan ser desplazados, con el fin de que le sean otorgados los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997.

Manifiesta que el Registro Único de Población Desplazada, lejos de ser

inconstitucional, es un mecanismo que ha sido concebido para facilitar la atención y garantizar los derechos de ese grupo poblacional, dentro del marco de los principios de racionalidad y planeación, que la misma Corte ha reconocido y promovido en varios de sus pronunciamientos.

Estima que en el evento en el que se declarara inexequible el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, desaparecería el Registro Único de Población Desplazada, lo cual ocasionaría dificultades para efectos de determinar el ingreso y salida de la población beneficiaria.

7. Ministerio del Interior y de Justicia

Solicita la inhibición de la Corte, pues en su parecer el demandante, sin fundamentar el concepto de violación expresa simple y llanamente que el parágrafo objeto de demanda está violando cánones constitucionales (4, 93,150 y 189), acusación que carece de una argumentación coherente y precisa que no permite realizar el juicio de constitucionalidad al precepto legal acusado.

A su juicio la demanda no se ajusta a los parámetros desarrollados por este Alto Tribunal, porque se erige sobre una base legal inexistente, pues de la simple lectura del parágrafo acusado se infiere que no confiere facultades extraordinarias sino una auténtica función propia del Ejecutivo, la cual se ha cristalizado en el Decreto 2569 de 2000 que reglamenta la Ley 387 de 1997, cuya expedición se realizó con base en el artículo 189-11 superior.

Estima que el impugnante realiza una inferencia errada del alcance del Decreto 2569 al pretender impugnarlo ante esta Corte y cuestionarlo porque en su entender impone la obligación a los desplazados de su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, que constituye una herramienta técnica que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento.

8. Comisión Colombiana de Juristas

Respalda la pretensión del accionante de que la norma acusada sea declarada inconstitucional, por vulnerar el principio de reserva legal y la separación de poderes. Explica la Comisión que en algunos casos la reserva legal exige que las normas que regulen una materia tengan fuerza de ley, lo cual se logra cuando el legislador directamente aprueba una norma o cuando delega al Ejecutivo su regulación (reserva de ley material), lo que será constitucionalmente válido si se cumplen los requisitos del artículo 150-10 superior; en otros casos, la reserva legal exige que determinadas materias puedan ser reguladas exclusivamente por medio de ley, excluyendo toda forma de intervención del Ejecutivo en su regulación (reserva de ley formal).

Señala que según la reiterada jurisprudencia constitucional, el desarrollo de los derechos fundamentales es una de las materias que está reservada a la configuración del legislador, por lo menos en sus contenidos esenciales. En términos de la Corte, la reserva de ley frente a derechos fundamentales hace referencia a la prohibición general de que se puedan establecer restricciones a esos derechos en fuentes diferentes a la ley, es decir, que sólo en normas con rango de ley se puede hacer una regulación principal

que los afecte.

En su parecer la condición de desplazado es una materia que debe estar definida por normas con fuerza de ley, pues implica el reconocimiento de derechos constitucionales, en caso de que sea otorgada, así como también puede significar la negación de los mismos, en caso contrario, razón por la cual no puede ser deslegalizada por el legislador.

Advierte que trasladar la competencia para la definición de la condición de desplazado al Gobierno, para que éste lo hiciera a través de una norma infra legal, con la posibilidad de dar contenido concreto y por esta vía determinar límites a los derechos derivados de la condición de desplazamiento, el Congreso desconoció el mandato constitucional de reservar para sí la expedición de normas que comprometan el núcleo esencial de derechos fundamentales, lo cual resulta más grave si se considera que se trata de derechos de los que son titulares sujetos de especial protección, como las víctimas del conflicto armado interno.

Indica que la estrecha relación que existe entre la condición de desplazado y la protección de derechos constitucionales ha sido puesta de presente por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, al señalar que el sólo hecho del desplazamiento comporta violación de los derechos tales como la vida en condiciones dignas, no sufrir tratos crueles, la igualdad, la libertad, la personalidad jurídica, la familia, la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, el trabajo, la paz y la seguridad.

En parecer de la Comisión la materia del parágrafo del artículo 1° de la Ley 387, al referirse a derechos fundamentales, debió haber sido regulada por el legislador directamente o haberla delegado mediante facultades extraordinarias al Gobierno.

Señala que el parágrafo acusado no cumple con los requisitos de una delegación de facultades extraordinarias, pues no hace mención a ninguna restricción temporal a su ejercicio y no fija criterios que sirvan de base y sean tenidos en cuenta para fijar la condición de desplazado, sino que atribuye esta potestad de manera genérica.

Manifiesta no entender la relación que existe entre la autorización otorgada al Gobierno para regular la condición de desplazado y la grave situación humanitaria y de derechos humanos que provocó la expedición de la ley, asunto del cual podía ocuparse el legislador; señala además que ni en la exposición de motivos, ni en los informes de ponencia se dejó constancia de que el Gobierno hubiera solicitado la delegación y nunca se verificó que dicha ley fuera aprobada por la mayoría absoluta que la Constitución requiere para la aprobación de leyes de facultades extraordinarias.

Expresa que al no verificarse esos requisitos, el parágrafo constituye una verdadera "habilitación en blanco", que hace que el Congreso se desprenda definitivamente de una atribución que pasa a estar en cabeza del Ejecutivo y agrega que a pesar de que el parágrafo demandado está precedido de una definición legal, contenida en el mismo artículo 1° de la Ley 387, su contenido la desestima.

Señala que en el parágrafo demandado el legislador no establece una regulación

básica, que es presupuesto necesario para que se ejerza una facultad de naturaleza, pues la traslada al Ejecutivo para que sea éste quien defina, sin arreglo a ningún parámetro legal, el concepto que debería supuestamente reglamentar.

Afirma que con base en la ley fue expedido el Decreto 2569 de 2000, cuyo artículo 3° se ocupó de definir lo que se entiende por persona en condición de desplazamiento, definición que al acrecer de referente presenta matices y diferencias respecto de la que consagra la ley.

Estima que a pesar de que la condición de desplazado es una materia que tiene reserva de ley, por cuanto guarda relación estrecha con distintos derechos de las personas, el legislador, en la práctica, delegó esta potestad en el Ejecutivo, razón por la cual la norma que hizo tal delegación deviene inexequible.

Concluye que la declaratoria de inexequibilidad de la norma acusada implica establecer que la competencia para la regulación de la condición de desplazado está en cabeza del legislador, quien debe ofrecer una regulación básica que será vinculante para la generalidad de los casos de desplazamiento y para que el Ejecutivo efectivamente reglamente la materia.

9. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR

En opinión de esta organización, en desarrollo del principio pro homine la potestad reglamentaria del Ejecutivo en materia de derechos humanos en ningún caso podría restringir lo ya establecido en normas y principios internacionales acerca de lo que se entiende por la condición de desplazamiento forzado interno, más aún cuando el marco jurídico existente entrega herramientas para que tanto el Gobierno central y los gobiernos locales ofrezcan respuestas a esa problemática.

Sostiene que el concepto de desplazado establecido por el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, hace una enunciación de situaciones de hecho en las que se requiere especial protección por parte del Estado para la persona que las sufre y advierte que no ha sido su contenido la causa de vulneración de derechos de la población desplazada, sino la forma en que ha sido interpretado, como lo evidencia la reiterada jurisprudencia de esta Corte.

Explica que es común la interpretación restrictiva de la norma y su lectura parcial para limitar el reconocimiento del desplazamiento, cuando este ha ocurrido como consecuencia de la acción de agentes estatales, cuando se ha presentado en el marco de acciones legítimas del Estado o en situaciones de violencia urbana.

Indica que con base en interpretaciones que podrían entrar en contradicción con el espíritu de la norma, en múltiples ocasiones, los funcionarios responsables de la valoración de las declaraciones han decidido no incluir a los solicitantes en el Registro Único de Población Desplazada, dejando en evidencia la falta de claridad al respecto de las disposiciones contenidas en la Ley 387 de 1997 en particular, su artículo 1°.

Para la ACNUR, esas prácticas ignoran que la ley protege tanto la vulneración como el

riesgo de vulneración, desconociendo además que la noción de desplazado forzado tiene como principal elemento la coacción que fuerza el desplazamiento, cuya causa no es únicamente el conflicto armado y las actividades de los grupos armados al margen de la ley.

Manifiesta que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que la condición de desplazado se adquiere por una situación de hecho y no de derecho, siempre que concurran dos condiciones: la causa violenta y el desplazamiento interno; también ha indicado en razón de esa circunstancia, el registro de las personas desplazadas es un acto declarativo y no constitutivo.

Expresa que el presente debate jurídico es una importante oportunidad para que la Corte Constitucional precise que las interpretaciones que en adelante se efectúen del contenido del artículo demandado, se hagan siempre bajo el estricto respeto de la Constitución y las normas internacionales de derechos humanos.

Comenta que la hermenéutica flexible de la Corte Constitucional coincide con la realizada por Walter Kalin, quien al interpretar la descripción de los Principios Rectores de qué se entiende por personas en situación de desplazamiento, ha identificando dos elementos: (i) el carácter coercitivo e involuntario del movimiento y (ii) el hecho que ese movimiento ocurra dentro de las fronteras nacionales.

Aduce que la interpretación acerca de que se entiende por desplazado interno debe ser flexible y abarcar los contextos particulares y dinámicas cambiantes tanto de los conflictos internos, como de las sociedades en que estos se dan y ello se concreta en el aparte del artículo 1° de la Ley 387 que alude a “otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drástica mente el orden público”.

Señala ACNUR que la obligación del Estado para con las personas que se encuentran en esa situación, emana del hecho de ser sujetos de derechos y ciudadanos del Estado, de su vulnerabilidad y necesidades especiales que se presentan por padecer desplazamiento interno, lo que conlleva la garantía relevante de las normas de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo las que presentan una importancia especial para la situación en que ellos se encuentran.

Sostiene que las obligaciones estatales que se derivan para con la población desplazada, no son más que la constatación de que sus derechos humanos fundamentales generan un plus de protección y garantía frente al resto de la población, concretando el mandato de priorización en la atención para todos los agentes estatales, que por principio de solidaridad se extiende a la comunidad en general.

Considera necesario que la interpretación que acojan tanto los organismos judiciales como los entes administrativos, tenga carácter amplio para permitir un entendimiento de las causas del desplazamiento acorde con las circunstancias particulares del conflicto, en perspectiva del derecho internacional.

Afirma que en la práctica, se ha empleado la enunciación contenida en el artículo 1° de

la Ley 387 de 1997 para justificar la ausencia de intervención del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada en situación de riesgo inminente de desplazamiento.

Reitera la necesidad de que las interpretaciones acerca de la condición de desplazado interno forzado sigan teniendo carácter amplio, y que la descripción de situaciones causales que se presentan en los diferentes instrumentos normativos, brinden características descriptivas que permitan adecuarse a las circunstancias particulares y siempre cambiantes, mas no sean interpretadas como enunciaciones taxativas.

Así mismo, estima que las reglamentaciones que el Ejecutivo realice acerca de lo que se entiende por situación de desplazamiento forzado interno, así como las interpretaciones de tipo administrativo, deben estar de acuerdo con el principio pro homine y en ningún caso restringir lo ya establecido previamente en la norma de carácter legal y en las recomendaciones de carácter internacional.

Para la ACNUR es fundamental que el desplazamiento forzado sea leído cada vez más en clave preventiva, como derecho del que gozan los habitantes de un país a no ser desplazados, pues de ese modo se pueden evitar situaciones que generen mayores violaciones de los derechos humanos. Por tal razón, recomienda a esta Corte que al fallar la presente demanda reconozca que frente al artículo 1° de la Ley 387 de 1997, es imprescindible la adopción de criterios amplios y flexibles de interpretación frente a las necesidades de protección de las personas, en la medida en que las necesidades de protección varían, dada la cambiante situación del conflicto armado y la violencia y sus expresiones locales, advirtiendo igualmente que es función del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada proteger a quienes se encuentran en riesgo de desplazamiento.

10. Universidad del Rosario

El Decano de Jurisprudencia de esa institución superior solicita la inconstitucionalidad del parágrafo acusado, al estimar que la potestad reglamentaria del Presidente de la República no puede ejercerse donde la ley o la Constitución han regulado la materia, circunstancia que se presenta en esta oportunidad, ya que la materia atinente al desplazamiento forzado fue desarrollada pormenorizadamente en el Protocolo II de los Convenios de Ginebra de 1949, aprobado por la Ley 11 de 1992, que es bloque de constitucionalidad.

11. Departamento Nacional de Planeación

Solicita a esta Corte abstenerse de fallar el asunto, porque en su criterio la demanda no cumple con los requisitos previstos en el Decreto 2067 de 1991 y agrega que en caso de que considere procedente el examen de fondo, se tengan en cuenta los argumentos de defensa de la constitucionalidad de la norma acusada que presenta en su escrito de intervención y que a continuación se resumen.

Estima que lo acusado no vulnera el artículo 150-10 superior, pues es ostensible que no otorga facultades extraordinarias al Gobierno para legislar sino que lo habilita para que

ejerza la facultad reglamentaria.

Considera improcedente el cargo por la "inconveniencia" de desarrollar un concepto que ya está regulado en el Protocolo II de Ginebra, ya que esa regulación no impide al Estado colombiano adoptar sus propias disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia, en consonancia con los parámetros allí establecidos.

Afirma que el Gobierno puede reglamentar lo que se entiende por condición de desplazado, ya que la Ley 387 de 1997 es de naturaleza ordinaria y, por ello, la competencia que la norma acusada le otorga no está por fuera de sus atribuciones constitucionales.

Por último manifiesta que la Corte carece de competencia para pronunciarse sobre los cargos formulados contra el Decreto 2569 de 2000, pues se trata de un decreto reglamentario cuyo control está atribuido al Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 superior.

12. Contraloría General de la República

Defiende la constitucionalidad de la norma acusada, expresando que en ningún momento va en contra de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, que en su criterio ofrece una definición de desplazado sin que esté normando esa condición.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público solicita a esta Corte abstenerse de pronunciarse sobre la exequibilidad del parágrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997, porque en su opinión la demanda carece de certeza y pertinencia, ya que las acusaciones están dirigidas contra proposiciones jurídicas inexistentes, las cuales no se desprenden del texto normativo acusado, sino de la interpretación errada del actor y de un aspecto que no puede ser objeto de control que es su posterior reglamentación por parte del Ejecutivo.

A su juicio el demandante equipara el contenido del parágrafo impugnado a una delegación legislativa, cuando en realidad su tenor literal se refiere al ejercicio de la potestad reglamentaria que, por mandato superior, compete al Presidente sin mediar autorización expresa del legislador, ni de otra autoridad del Estado.

Afirma que la disposición acusada no hace cosa distinta a enunciar la facultad permanente del Gobierno nacional de expedir los actos administrativos que considere pertinentes para desarrollar la ley, de conformidad con el artículo 189-11 de la Constitución.

Indica que el instrumento internacional al que alude el demandante no regula extensamente lo relativo al desplazamiento forzoso, ya que se limita a establecer su prohibición general como una obligación internacional de los Estados en cuyas fronteras tenga lugar un enfrentamiento bélico, dejando incólume la posibilidad para que dentro de la órbita de su soberanía, adopten las medidas legislativas y de otra índole idóneas para su cumplimiento.

Expresa que la incipiente definición de persona desplazada que se puede extraer de esa regla de derecho internacional humanitario se circunscribe estrictamente al contexto de un conflicto armado interno, creando un estándar mínimo de protección que debe ser garantizado en todos los países, que es precisamente lo que hace la Ley 387 de 1997 al contemplar en su artículo 1º otras situaciones diversas con ocasión de las cuales se puede reclamar la condición de desplazado y los derechos que se derivan de la misma, a fin de ampliar y robustecer el espectro protector de aquel patrón internacional vigente sobre la materia.

Así las cosas, para el Procurador General de la Nación la acusación no reúne los requisitos mínimos para su examen en sede judicial, por cuanto se apoya en su entendimiento subjetivo y errado del alcance del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, en relación con el desplazamiento forzado.

Respecto del cargo relacionado con la aplicación de las normas que han desarrollado la Ley 387 de 1997, el Procurador considera que tampoco está llamado a prosperar, por cuanto el control constitucional "rogado" que realiza la Corte Constitucional es, en principio, abstracto y no recae sobre la actividad del Ejecutivo, situación que también se presenta cuando se cuestiona la interpretación de un texto legal, como ocurre en el asunto en revisión.

Manifiesta que el Decreto 2569 de 2000, en su artículo 2º, trascribe literalmente la definición de persona desplazada consagrada en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997, y al establecer los requisitos para el reconocimiento administrativo, no judicial, de dicha condición, para otorgar ayuda humanitaria del Estado, remite a los previstos en el artículo 32 ibídem.

Concluye que la constante imprecisión de las afirmaciones realizadas por el actor en la demanda, que parten de la base de su equivocada interpretación del contenido y alcance de la disposición que acusa, y de las normas superiores que considera infringidas, inclusive, de normas ajenas al juicio de inexequibilidad, hacen imposible llevar a cabo el examen de su constitucionalidad, puesto que ninguna oposición objetiva y verificable con los postulados de la Carta puede ser analizada a partir de proposiciones jurídicas inexistentes e impertinentes, como las enunciadas por el peticionario.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 superior, esta Corte es competente para conocer de la acción de la referencia, toda vez que está dirigida contra una disposición perteneciente a una Ley de la República.

2. Examen de procedibilidad de la acción y planteamiento del problema jurídico.

La mayoría de los intervinientes y el Procurador General de la Nación se quejan de que la demanda de inconstitucionalidad promovida contra el parágrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997, hubiera sido admitida pues, en su sentir, adolece de defectos

sustantivos que impiden que esta Corte pueda realizar el respectivo control constitucional, razón por la cual le solicitan no efectuar pronunciamiento de fondo sino que se declare inhibida para fallar.

Tales planteamientos obligan a esta corporación a hacer un nuevo estudio de la demanda, con el fin de determinar si los cargos de inconstitucionalidad satisfacen o no las exigencias formales establecidas en el Decreto 2067 de 1991, actuación que según reiterada en su jurisprudencia, puede realizarse antes de decidir, pues el examen que se efectúa al momento de la admisión de la demanda no compromete la posterior decisión que adopte la Sala Plena; de ahí que se diferencie la procedencia de la acción, que alude a la posibilidad de tomar una decisión de fondo cuando la demanda cumple los requisitos formales mínimos, de la prosperidad de los cargos aspecto sustancial que toca directamente con el acierto o no de las razones de inconstitucionalidad invocadas por el accionante y que, por tal razón, exige un estudio más detenido por parte de la Corte en pleno1.

El hecho de que la acción de inconstitucionalidad pueda ser ejercida por quien ostente la condición de ciudadano colombiano, no significa entonces que su promotor quede excusado del deber de observar las exigencias mínimas fijadas por el legislador para su formulación, pues como lo ha señalado la jurisprudencia2 el control abstracto de constitucionalidad opera cuando es posible determinar que existe oposición objetiva y verificable entre el contenido de la norma impugnada y la Carta Política.

Sin embargo, la Corte ha entendido que la acción de inconstitucionalidad, dado su carácter público, está regida por el principio pro actione que obliga a no proceder con excesivo rigor al examinar el cumplimiento de los requisitos de la demanda, prefiriendo una decisión de fondo antes de la inhibitoria, pues esta última podría restringir el derecho de participación ciudadana y frustrar el acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte, “dando lugar a una suerte de denegación de justicia constitucional”3.

Por ello, más allá de los errores puramente formales de presentación o de técnica jurídica, debe darse trámite a las acciones ciudadanas en las que se identifique al menos un cargo de inconstitucionalidad, a partir del cual la Corte pueda confrontar la norma legal demandada frente al Estatuto Superior4.

En cuanto hace al concepto de la violación, la jurisprudencia5 ha sido constante en manifestar que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las normas acusadas deben ser claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se soporta; ciertos, en cuanto la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente; específicos, en la medida que se precise la manera como la norma acusada vulnera la Constitución, formulando al menos un cargo concreto; pertinentes, ya que el reproche debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta a la norma legal acusada, mas no en su aplicación práctica; y suficientes, por cuanto se deben exponer todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio y que despierten

duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

La adecuada presentación del concepto de violación permite a la Corte, junto con otros aspectos que la jurisprudencia ha delimitado, desarrollar su función en debida forma, pues circunscribe el campo sobre el cual hará el análisis de constitucionalidad correspondiente.

Además, esta carga mínima de argumentación que debe exponer el ciudadano, resulta indispensable para adelantar el juicio constitucional, no obstante la naturaleza pública e informal que caracteriza a la acción de inexequibilidad, ya que de no atenderse dicho presupuesto podría generarse la inadmisión de la demanda, su posterior rechazo de no subsanarse, o un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial del escrito con el que se pretende incoar la acción6.

Así, no basta proponer cualquier acusación para entender que se ha cumplido con ese requisito, por cuanto es necesario que los cargos que se expongan cumplan las básicas exigencias para hacerlos admisibles y permitir que las normas acusadas sean susceptibles de confrontación con los textos constitucionales que se considera vulnerados, sin que se queden en la apariencia de involucrar un problema constitucional, cuando en realidad carecen de sustento.

Analizada la demanda de la referencia se echa de menos la debida presentación del concepto del quebrantamiento, pues en primer lugar el demandante no sustenta la alegada violación a los artículos 4° y 93 de la Constitución, atinentes, en su orden, a la superioridad de la Constitución y a la prevalencia en el orden interno de los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, ya que simplemente se limita a invocar esas normas superiores sin desarrollar el concepto de la trasgresión, motivo por el cual la Corte se abstendrá de pronunciarse sobre esos cargos.

Igualmente, no se pronunciará respecto de la presunta infracción al artículo 150-10 superior, toda vez que la acusación no cumple con el requisito de certeza, al estar dirigida contra una proposición normativa que no se desprende del texto del precepto demandado, el cual no atribuye facultades extraordinarias al Presidente de la República para legislar, como lo cree erróneamente el peticionario, sino que lo autoriza para "reglamentar" lo que se entiende por condición de desplazado, asunto que evidentemente hace referencia al ejercicio de la función presidencial consagrada en el artículo 189-11 ibídem.

En efecto, el parágrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997 demandado no contiene elementos propios de una delegación de facultades legislativas al Ejecutivo, en los términos del artículo 150-10 constitucional (temporalidad, precisión y materia), pues su texto simplemente se limita a disponer que el Gobierno "reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado", haciendo así mención explícita a la facultad reglamentaria del Presidente de la República que, en criterio del demandante, no puede ser ejercida en relación con ese asunto, por no autorizarlo el artículo 189-11 ibídem.

La Corte tampoco se pronunciará en relación con los reproches que plantea el

demandante a la forma como el Gobierno ha ejercido la mencionada potestad reglamentaria, mediante la expedición del Decreto 2569 de 2000, por cuanto aparte de tratarse de un aspecto ajeno al control abstracto que adelanta la Corte Constitucional, su examen correspondería a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

No obstante, pese al laconismo del argumento acusador sobre la presunta violación del artículo 189-11 superior, esta corporación, en aplicación del principio pro actione, se pronunciará de fondo sobre el cargo, pues en él subyace un problema jurídico importante que consiste en determinar si el legislador podía autorizar al Gobierno para reglamentar lo que se entiende por condición de desplazado, advirtiendo que en razón de ésta circunstancia la cosa juzgada derivada del presente fallo tendrá efectos relativos, por cuanto se restringirá únicamente al examen de dicha acusación.

Con el fin de despejar ese interrogante, la Corte considera indispensable analizar previamente el alcance, significado y límites de la potestad reglamentaria del Presidente de la República; seguidamente se referirá al concepto de desplazado, a la luz de normas internacionales y nacionales, así como de la jurisprudencia más relevante en la materia, lo cual permitirá determinar su naturaleza jurídica y establecer finalmente si el legislador podía o no facultar al Gobierno en el parágrafo acusado, para reglamentar lo que se entiende por condición de desplazado.

3. La potestad reglamentaria del Presidente de la República. Significado, alcance y límites.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 189-11 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República, "ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".

Desde sus primeros pronunciamientos esta corporación ha identificado la "potestad reglamentaria" o "poder reglamentario", como competencia propia constitucionalmente otorgada al Jefe del Ejecutivo en su condición de autoridad administrativa, que lo habilita para dictar normas necesariamente orientadas a la correcta ejecución de la ley, atribución que, por consiguiente, no requiere de disposición expresa que la conceda.

La jurisprudencia también ha señalado que en razón de ese carácter la potestad reglamentaria es inalienable e intransferible y también inagotable, ya que, en principio, no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo7; además es irrenunciable, por cuanto se concibe como indispensable para que la administración cumpla con su función de ejecución de la ley 8.

El ejercicio de la potestad reglamentaria se amplía o restringe en la medida en que el Congreso utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos.9 En este sentido la Corte ha expresado:

"... la doctrina y la práctica han demostrado que la potestad reglamentaria del ejecutivo es inversamente proporcional a la extensión de la ley. De suerte que, ante menos cantidad de materia regulada en la ley, existe un mayor campo de acción para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y viceversa.

¿Qué factores determinan que ello ocurra?

En esencia, la mayoría de las veces, el ejercicio íntegro o precario de la potestad de configuración normativa depende de la voluntad del legislador, es decir, ante la valoración política de la materia a desarrollar, el Congreso de la República bien puede determinar que regula una materia en su integridad, sin dejar margen alguna a la reglamentación o, por el contrario, abstenerse de reglar explícitamente algunos aspectos, permitiendo el desenvolvimiento posterior de las atribuciones presidenciales de reglamentación para que la norma pueda ser debidamente aplicada.

No obstante, esta capacidad del Congreso para determinar la extensión de la regulación de una institución, tiene distintos límites que vienen dados por las especificidades de las materias objeto de dicha regulación. Así, por ejemplo, el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, somete a estricta reserva legal, entre otras, la regulación de materias tales como impuestos o leyes estatutarias. Para esta Corporación, es claro que la regulación de los elementos esenciales de materias sometidas a reserva de ley y que recaigan sobre asuntos administrativos, no son susceptibles de ser regulados a través del ejercicio de la potestad reglamentaria, salvo en cuestiones accesorias y de detalle, so pena de contrariar disposiciones imperativas de raigambre Superior (C.P. arts. 152 y 338)." 10

Esta Corte también ha señalado11 que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya previamente configurado una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual el Gobierno pueda ejercer la función de reglamentar la ley, con miras a su debida aplicación; si el legislador no define ese presupuesto normativo básico estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley, pues el requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria es la existencia previa de un contenido legal por reglamentar12.

Así pues, la facultad reglamentaria no es absoluta, pues tiene como límite y radio de acción a la Constitución y la ley, y es por ello que el Ejecutivo al ejercerla no puede alterar o modificar el contenido y espíritu de la ley, ni puede reglamentar leyes que no ejecuta la administración, como tampoco puede desarrollar aquellas materias cuyo contenido está reservado al legislador13.

En punto a la reserva de ley, como límite a la potestad reglamentaria, la jurisprudencia14 ha señalado que tiene distintos significados, pues en primer lugar hace referencia a la prohibición general de que puedan establecerse restricciones a los derechos constitucionales fundamentales en fuentes diferentes a la ley, pues sólo normas con rango de ley pueden realizar una regulación principal que los afecte.

Dicha acepción también se utiliza como sinónimo de "principio de legalidad" o de

“cláusula general de competencia del Congreso”, significando que, en principio, todos los temas pueden ser regulados por el órgano legislativo mediante ley y que la actividad de la administración, a través de su potestad reglamentaria, debe estar fundada en la Constitución cuando se trate de disposiciones constitucionales con eficacia directa, o en la ley15.

La reserva de ley también es una técnica de redacción de disposiciones constitucionales en las que el constituyente ordena al legislador que ciertos temas, en razón de su trascendencia, deban ser desarrollados por una fuente específica: la ley16. En este sentido, dicho principio determina que el proceso de elaboración de disposiciones que regulan ciertos temas de importancia para la sociedad, sea desarrollado por el órgano de representación popular.

En nuestro ordenamiento interno la determinación de dicha reserva se ha contemplado en el texto constitucional de manera general para los derechos fundamentales (art. 152 Const.), incluso si los artículos en concreto de la parte sustancial de la Constitución no lo expresan explícitamente; también se consagra para asuntos distintos a la regulación de tales derechos, en los casos en que las normas constitucionales así lo disponen de manera textual17.

Según la jurisprudencia, el efecto de la reserva de ley es la obligación de que las prescripciones normativas que regulen materias propias de esa técnica, consten en disposiciones que pertenezcan a cuerpos normativos de rango legal18. En relación con el punto, esta corporación ha precisado que la regulación de materias que son objeto de reserva de ley incluso puede ser realizada por el Ejecutivo a través de una ley de facultades extraordinarias y de decretos legislativos de estados de excepción, pero nunca a través de la potestad reglamentaria del Gobierno:

“La técnica de reserva de ley se refiere a la exigencia, dentro del ordenamiento jurídico, que ciertas materias se regulen necesariamente mediante normas con fuerza de ley. Dicho de otra manera, los asuntos reservados a las normas legislativas, no pueden ser regulados mediante decretos reglamentarios ni resoluciones. … todos los preceptos constitucionales en los que existe reserva de ley imponen la obligación que los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una norma de rango legal. Es decir, en la ley en cualquiera de las variantes que pueden darse en el Congreso de la República, decretos leyes, o decretos legislativos. Las materias que son objeto de reserva de ley pueden ser ‘delegadas’ mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes. Pero las materias objeto de reserva de ley no pueden ser ‘deslegalizadas’, esto es, el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución”.19

En suma, si determinado asunto no está expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, debe ser desarrollado por el legislador conforme a la cláusula general de competencia20, sin que tenga obligatoriamente que agotar toda la materia,

pues puede delimitar el tema y permitir su concreción a través de reglamentos administrativos, salvo cuando se trate de una materia amparada con reserva legal21.

4. Sobre el concepto de desplazado interno

Otro aspecto que debe ser abordado por la Corte antes de decidir es el atinente a la naturaleza jurídica del concepto de desplazado, dado que para el actor y la Comisión Andina de Juristas se trata de un derecho y como tal debe ser regulado únicamente por el Congreso en virtud del principio de reserva de ley, de modo que el legislador no podía autorizar al Gobierno en el parágrafo acusado para reglamentarlo.

Con el fin de dilucidar el cuestionamiento, debe tenerse en cuenta que actualmente coexisten diversas definiciones con distintos contenidos y alcances, unas de carácter internacional y otras de orden interno.

La jurisprudencia22 ha precisado que si bien en el plano internacional ningún tratado define dicho concepto, la Comisión de Derechos Humanos, hoy Consejo de Derechos Humanos, acogiendo los trabajos realizados por el Relator Temático Francis Deng, adoptó en 1998 la resolución titulada "Principios Rectores de los Desplazamientos Internos", cuyo artículo 2º consagra la siguiente descripción en torno a los desplazados:

"… las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida".

No sobra advertir que para la Corte Constitucional23 dichos Principios tienen fuerza vinculante, pese a que no han sido aprobados mediante un tratado internacional, "dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos", por lo cual esta corporación considera que "deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado. Lo anterior, claro está, sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución"24.

Por su parte, en el plano interno, el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, define al desplazado como toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividad económica habituales, porque su vida digna, su integridad física, su seguridad y libertades personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualesquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y

tensiones interiores, violencias generalizadas, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras situaciones emanadas de las circunstancias anteriores que alteren o puedan alterar el orden público25.

Con base en las anteriores definiciones, la jurisprudencia de esta corporación ha considerado que el derecho del desplazado a reclamar por sus garantías constitucionales fundamentales proviene de la situación de hecho en que se encuentra la persona, y no de la inscripción o certificación que para tal efecto expide la autoridad pública competente26, actos que, por tal razón, tienen carácter declarativo y no constitutivo de esa situación, pues simplemente son una herramienta técnica que permite la identificación de los beneficiarios de las ayudas y facilita el diseño de políticas públicas27.

Apoyada en ese criterio, la Corte Constitucional ha tutelado en múltiples oportunidades los derechos de personas a quienes la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, niega la inscripción y los mal llamados "beneficios" correspondientes, entre otros motivos, por no haber denunciado su condición de desplazada dentro del año siguiente a su desplazamiento28; igualmente ha amparado a quienes por causa de la violencia se ven obligados a desplazarse dentro de las ciudades, al estimar que ninguna norma nacional o internacional exige para ser calificado desplazado interno, migrar más allá de los límites territoriales de un municipio29.

Según la Corte, las condiciones para la inscripción sólo pueden ser las expresamente fijadas en la ley, sin que los funcionarios encargados de esa labor estén facultados para exigir requisitos adicionales; además la declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse teniendo en cuenta las condiciones particulares de los desplazados y a la luz de la presunción de buena fe (art. 83 Const.), lo que traslada a los funcionarios competentes la carga probatoria de desvirtuar los motivos expresados por el afectado30.

Algunos estudios especializados, han considerado que la definición legal de desplazado, consagrada en la Ley 387 de 1997, resulta problemática, pues al establecer una asociación entre desplazamiento forzado y violencia política, dificulta considerarlos población civil separada de la partes enfrentadas, ya que el elemento que los vincula con el conflicto político armado es tenido en cuenta para estigmatizarlos como enemigos potenciales de la sociedad y del Estado.

Igualmente han indicado que tal definición limita el desplazamiento forzado a las migraciones producidas por acciones o hechos que amenazan la estabilidad y existencia del Estado, dejando por fuera fenómenos tales como el confinamiento impuesto por fuerzas irregulares, la pobreza rural, el miedo, la búsqueda de mejores modos de vida, entre otros, que también ocasionan ese fenómeno.

Atendiendo esas inquietudes, la jurisprudencia de esta corporación proferida en sede de Revisión de tutelas le ha reconocido carácter amplio a la definición de desplazado y así ha manifestado que "sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados

internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación" 31 ; si estas dos condiciones concurren, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazamiento forzado.

Al examinar las diferentes definiciones existentes del vocablo "desplazado interno", esta Corte también ha expresado:

"Sin entrar a desconocer los diferentes criterios que en relación con el concepto de "desplazados internos" han sido expresados por las distintas organizaciones nacionales e internacionales que se ocupan del tema, de conformidad con lo preceptuado en la ley y la jurisprudencia constitucional, puede afirmarse que se encuentra en condición de desplazado toda persona que se ve obligada a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional, por causas imputables a la existencia de un conflicto armado interno, a la violencia generalizada, a la violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario y, en fin, a determinados factores que pueden llegar a generar alteraciones en el orden público-económico interno". 32

De la misma manera, esta corporación ha advertido que si llega a existir contradicción entre unas y otras definiciones, debe aplicarse, en la resolución del caso concreto, la norma que resulte ser más favorable para la víctima, en virtud del principio pro homine33; así ha llegado a considerar, por ejemplo, que "en un contexto de conflicto armado interno el accionar ilegítimo de las autoridades públicas puede ocasionar una situación de desplazamiento forzado de población civil" y que "de igual manera, bajo determinadas circunstancias, ciertas acciones u omisiones legítimas del Estado pueden conducir al mismo resultado", para concluir que "tomando en cuenta la región del país en la cual se desenvuelvan los acontecimientos, la estigmatización que se genera sobre el sindicado y su familia por el adelantamiento de un proceso penal por hechos vinculados con el conflicto armado interno, así el procesado sea posteriormente absuelto, seguida de amenazas imputables a grupos armados ilegales, puede válidamente ocasionar un caso de desplazamiento forzado" 34.

Igualmente ha reconocido que el concepto de desplazado, "lejos de estructurarse con unos indicadores y parámetros rígidos, debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada dentro del país. Son circunstancias claras, contundentes e inclusive subjetivas, como el temor que emerge de una zozobra generalizada, las que explican objetivamente el desplazamiento interno"35.

El anterior recorrido permite concluir, desde el punto de vista jurídico, que el concepto de desplazado no es un derecho o facultad sino una noción que describe una situación fáctica cambiante, de la cual se desprende la exigibilidad de derechos y garantías para el afectado y su núcleo familiar, y de ahí que deba ser entendida y aplicada de manera amplia con arreglo al principio pro homine36, tal como lo recomiendan la jurisprudencia

de esta corporación y los organismos internacionales, tomando en consideración, por lo menos tres elementos básicos identificados en los antecedentes reseñados: (i) la coacción, que hace necesario el traslado, (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación y (iii) la inminencia o efectiva ocurrencia de hechos que puedan propiciar desarraigo.

5. Solución del problema jurídico planteado

Para el demandante, el parágrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997 es inconstitucional, pues en su parecer el artículo 189-11 superior, que consagra la potestad reglamentaria, no faculta al Gobierno para reglamentar lo que se entiende por condición de desplazado, queriendo así significar la acusación que el asunto en cuestión es de resorte exclusivo y excluyente de la ley, de modo que el Congreso no podía facultar al Ejecutivo para que lo desarrollara en uso de su potestad reglamentaria.

En el mismo sentido se pronuncia la Comisión Andina de Juristas, al señalar que lo que se entiende por condición de desplazado es una materia que no puede ser desarrollada en ejercicio del poder reglamentario, pues debe estar delimitada por normas con fuerza legal (leyes, decretos con fuerza de ley, decretos legislativos de estado de excepción), ya que tal definición guarda relación con derechos de las personas.

Los demás intervinientes, salvo aquellos que piden inhibición, propugnan por la constitucionalidad de la norma acusada, al considerar, en síntesis, que el legislador podía autorizar al Gobierno para reglamentar la definición de desplazado porque al tratarse de una situación fáctica y no de un derecho, sobre esa materia no existe reserva de ley. Por su parte, la ACNUR sugiere a esta Corte que al declarar la constitucionalidad del parágrafo acusado señale la necesidad de que las autoridades apliquen criterios amplios y flexibles de interpretación sobre la definición de desplazado, pues las necesidades de protección varían, dada la cambiante situación del conflicto armado y de violencia en sus distintas expresiones locales.

Para la Corte la acusación no está llamada a prosperar por las siguientes razones:

La circunstancia de que la definición legal de una situación de hecho como el desplazamiento interno tenga implicaciones en el reconocimiento de derechos a las personas desarraigadas, no significa de manera alguna que el legislador esté impedido para autorizar al Gobierno a reglamentar lo que se entiende por condición de desplazado, ya que como se ha explicado no es en sí un derecho, sino una noción que describe una situación fáctica, de variable manifestación.

Determinar la condición de desplazado no pertenece entonces a aquellas materias que están sometidas a reserva de ley, pues, se repite, en el contexto normativo nacional e internacional, de obligatorio acatamiento, se concibe

como una descripción típica abierta sobre una situación de hecho fluctuante, que a partir de estrictas disposiciones básicas debe amoldarse al momento histórico, para así hacer posible el cumplimiento del deber de protección por parte del Estado y también que el afectado pueda exigir la satisfacción de sus derechos y garantías fundamentales.

De otra parte, en la Constitución no existe norma alguna que de manera expresa someta a reserva legal un concepto de esta naturaleza. Frente al supuesto quebrantamiento del numeral 10° del artículo 150 de la Carta, puede advertirse que ese asunto no aparece entre los temas que el Congreso no puede delegarle al Ejecutivo mediante facultades extraordinarias, pues lo que allí se proscribe para el otorgamiento de tal atribución es expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, decretar impuestos y las previstas en el numeral 19 del mismo artículo37.

Tampoco puede colegirse que aparezca relacionado en el artículo 152 de la Constitución, entre las materias sometidas al trámite de ley estatutaria. Que la situación de desplazado, al ser reconocida teniendo en cuenta la preceptiva nacional e internacional al respecto, tenga implicaciones en el reconocimiento de derechos a los afectados, tampoco es razón valida para sostener que este asunto deba regularse por medio de una ley estatutaria, pues como ha señalado esta corporación, no toda regulación legal que tenga relación con derechos fundamentales resulta reservada a dicho trámite, sino solamente cuando el contenido de rango legal tenga la vocación de configurar, definir y actualizar derechos fundamentales, al conducir a determinar una nueva dimensión del derecho fundamental a partir de la consideración de la evolución jurisprudencial o normativa, interna o externa, o fijar sus alcances o ámbito de aplicación y/o establecer de manera general, el ámbito de conductas protegidas por el Estado.

Es necesario además constatar si el sentido normativo, desde el punto de vista material, regula elementos que se encuentran próximos y alrededor del contenido esencial de un derecho fundamental; en caso de realizar restricciones, límites o condicionamientos sobre éstos, deberá verificarse si tienen un carácter proporcional y constitucionalmente razonable 38.

De tal manera, la condición de desplazado, como descripción que es de una situación de hecho, no conlleva una regulación integral de derechos fundamentales, ni de sus elementos próximos, aunque evidentemente contribuye a su exigibilidad; tampoco implica restricciones a tales derechos, pues, por el contrario, la regulación de esa situación fáctica está orientada a lograr que quienes sufren el desplazamiento forzado puedan recibir atención oportuna e integral por parte del Estado y reclamarla en caso de que no le sea prestada.

Adicionalmente, la naturaleza de las cosas indica que la especificación de un desplazado no puede quedar petrificada dentro del rígido molde de la ley, sea esta ordinaria o estatutaria, ya que por derivar de una realidad en constante evolución, el Estado no podría actuar con celeridad para actualizar su contenido a fin de hacer efectivos los derechos de los afectados y ampliar su cobertura, tarea que sí puede realizarse a través de la potestad reglamentaria que le permite al Gobierno expedir con prontitud medidas normativas, adaptando así la respuesta institucional a situaciones cambiantes que requieren flexibilidad de regulación, con miras a la más favorable realización de los derechos fundamentales de la población desplazada.

Permitir que el Gobierno pueda reglamentar lo que se entiende por condición de

desplazado es además una medida indispensable, pues como lo advierte ACNUR en su intervención, las necesidades de protección para los desplazados internos varían permanentemente, en razón de la cambiante situación del orden público, alterado por causas asociadas a las violencias que sigue padeciendo Colombia.

En este orden, la Corte concluye que facultar al Gobierno, en el parágrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997, para reglamentar, a continuación de su enunciación cardinal, lo que se entiende por condición de desplazado, no vulnera los artículos 150-10 ni 189-11 de la Constitución, ya que el legislador no se desprende de su competencia regulatoria, transfiriendo al Ejecutivo la reglamentación integral del tema, en detrimento de la cláusula general de competencia y del sentido y finalidad de la potestad reglamentaria para dictar normas orientadas a la correcta y cumplida ejecución de la ley, además de que al definir el concepto de desplazado fijó previamente en esa misma disposición unos criterios mínimos, que en todo momento deben ser observados por el Gobierno al ejercer dicha facultad.

Tales parámetros hacen alusión a los elementos descriptivos de la noción de desplazado, consignados en ese artículo 1° de la Ley 387 de 1997, que enuncia las circunstancias esenciales de dicho concepto, en armonía con amplios y flexibles criterios que han sido delimitados por la jurisprudencia y por las determinaciones internacionales, prevalecientes en el orden interno según la previsión del artículo 93 superior, que la aplicación del parágrafo censurado nunca podrá colocar en riesgo ni posibilidad de ser desatendido, a saber:

(i) La coacción, que obliga al afectado a desplazarse dentro del territorio nacional, así como su permanencia dentro de las fronteras del territorio nacional, pues la definición legal señala que es desplazado toda persona que se ha visto “forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales”.

(ii) La amenaza o efectiva violación de derechos fundamentales, toda vez que la definición legal indica que ese desplazamiento se produce porque la vida, la integridad física, la seguridad y la libertad personal “han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas”, con lo cual también se incorporan criterios que permiten reconocer otras manifestaciones del desplazamiento, como el que ocurre al interior de las ciudades.

(iii) La existencia de unos hechos determinantes, tales como el conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores; violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos; infracciones al Derecho Internacional Humanitario, “u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”, expresiones que por su generalidad y abstracción hacen posible considerar otras situaciones que conduzcan a inferir la realidad de un desplazamiento forzado.

Los anteriores parámetros contenidos en la concepción del desplazado que prevé el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, son claros e inequívocos y están en consonancia con los lineamientos jurisprudenciales y las recomendaciones que los órganos

internacionales competentes han plasmado en relación con esa materia, cuya amplitud permitirá al Gobierno ir adecuando la noción jurídica a la coyuntura del momento, con miras a hacer efectiva la especial protección de las personas que padecen el flagelo del desplazamiento. En ese sentido, es claro que el Gobierno ha de ascender desde esos mínimos y no puede restringir la definición de desplazado establecida en la mencionada disposición, ni desconocer instrumentos internacionales de carácter vinculante, que obligan a entender en forma amplia dicho concepto, siempre con arreglo al principio pro homine.

Por todo lo anterior y en tales condiciones, esta corporación declarará exequible, por el cargo analizado, el parágrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

Salvamento de voto

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-372 DE 2009 DEL MAGISTRADO LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

NORMA QUE AUTORIZA AL GOBIERNO PARA REGLAMENTAR LA CONDICION DE DESPLAZADO-Vulnera la Constitución, pues el tema debió ser regulado por ley estatutaria/DETERMINACION DE CONDICION DE DESPLAZADO-Es materia sometida a reserva de ley (Salvamento de voto)

RATIO DECIDENDI EN SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Carácter vinculante (Salvamento de voto)

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA, PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL, RESERVA DE LEY ESTATUTARIA Y POTESTAD REGLAMENTARIA-Criterios jurisprudenciales de diferenciación (Salvamento de voto)

En virtud de la cláusula general de competencia legislativa, le corresponde al Congreso de la República, como regla general, desarrollar la Constitución y dictar las leyes, salvo cuando la Constitución asigna dicha competencia en forma expresa a otro órgano estatal; en tanto que la reserva legal se predica de determinadas materias que por mandato expreso de la Constitución deben ser reguladas o desarrolladas por el legislador, como el caso de los servicios públicos, en el que se excluye el otorgamiento de facultades extraordinarias para su regulación. Así, frente a materias sometidas a reserva legal, el ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra claramente limitado. Por consiguiente, una cosa es que una determinada temática corresponda primariamente al Legislador, en virtud de la cláusula general de competencia legislativa, y otra distinta, que se trate de un asunto que tenga reserva legal. En el primer caso, la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, en cambio si se trata de materia con reserva legal, existe una mayor exigencia de regulación para el Legislador. Por su parte, y en relación con la reserva de ley estatutaria, el artículo 152 de la Constitución determina las materias que el Legislador regulará en forma exclusiva mediante leyes estatutarias, que tampoco pueden ser objeto de facultades extraordinarias al ejecutivo, entre ellas las relacionadas con derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección. Así, cuando se trata de reserva de ley estatutaria la facultad de reglamentación del ejecutivo se encuentra excluida. En cuanto a la potestad reglamentaria, dicha potestad se encuentra en principio en cabeza del Presidente de la República, siendo éste su titular sin necesidad de que la ley lo habilite, no obstante que la potestad reglamentaria puede ser ejercida de igual forma por otros órganos y funcionarios del Estado, teniendo un carácter residual y subordinado frente a la potestad presidencial. Para el ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria se exige como requisitos y parámetros, de un lado la existencia de unos contenidos o criterios legales generales y básicos fijados con anterioridad por el Legislador, y de otro que la autoridad que expide la reglamentación respete los contenidos y criterios legales prefijados.

NORMAS DEFINITORIAS EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO-Naturaleza e importancia (Salvamento de voto)

Las normas que contienen definiciones en el ordenamiento jurídico poseen una especial importancia por cuanto determinan el ámbito de aplicación de los preceptos jurídicos, especialmente cuando definen los destinatarios de las norma, los sujetos que son los beneficiarios de los derechos consagrados. La norma definitoria, en la medida que tiene una vinculación y conexidad analítica intrínseca con el reconocimiento de derechos y garantías que de ella se derivan, se trata de una norma de derechos fundamentales.

SENTENCIA CONDICIONADA-Procedencia con miras a que en la reglamentación se respeten los criterios fijados por el legislador y las normas internacionales sobre la materia (Salvamento de voto)

REF: Expediente D-7473

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias adoptadas por esta Corporación, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, en la cual se decide declarar exequible, por el cargo analizado, el parágrafo del artículo 1º de la Ley 387 de 1997, mediante el cual se otorga al Gobierno Nacional la facultad para reglamentar lo que se entiende por condición de desplazado.

Las razones de mi disenso, obedecen en primer lugar, a que encuentro que el tema del desplazamiento forzado, debió ser regulado por ley estatutaria, en cuanto concierne a los derechos fundamentales de personas que requieren especial protección conforme al artículo 152.1 de la Constitución Política, pero ya que así no se hizo, por lo menos debe respetarse la inequívoca reserva de ley a que debe sujetarse su reglamentación, la cual determinaría con precisión tanto los criterios materiales ya fijados por el propio Legislador, como la necesidad de sujetarse a los principios y estándares internacionales en la materia.

De otra parte, considero que en el caso del artículo 1º de la Ley 387 de 1997, que define la condición de desplazado, al tratarse de una regla definitoria con estribo en la cual se fijará el ámbito de aplicación de derechos, la misma reviste suma importancia y tiene una vinculación directa, estrecha y analítica con la regulación de los derechos, razón por la cual no puede dejarse su reglamentación al Gobierno Nacional, sino que se encuentra bajo reserva de ley.

Finalmente, disiento de la presente sentencia, por cuanto una vez establecido que la ley sobre desplazamiento no cumplió con el trámite de ley estatutaria, en el fallo se debió declarar la exequibilidad condicionada del parágrafo acusado, tal y como lo proponía el proyecto inicial, en el entendido que la reglamentación por parte del Ejecutivo no podría restringir los criterios fijados por la ley, los tratados y acuerdos

internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad o fungen como criterios internacionales en materia de desplazamiento forzado. En este sentido, considero que una ratio decidendi que imponga dichos condicionamientos, no es suficiente para garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada, sino que el condicionamiento ha debido quedar establecido en la parte resolutiva, tal y como se había previsto en el condicionamiento que en principio se había proyectado, con el cual el suscrito magistrado manifestó su acuerdo. Por lo anterior, encuentro que si bien la mayoría de Sala realizó un esfuerzo relativo al establecimientos de condicionamientos para la reglamentación por parte del ejecutivo, dichos criterios no son tan vinculantes como sí lo serían en la parte resolutiva de la sentencia, tal como inicialmente había sido proyectada, ya que al final se cambió por una ratio decidendi sin la misma fuerza vinculante.

Para fundamentar las razones de mi disenso presentaré a continuación (i) la diferenciación entre cláusula general de competencia, la reserva de ley, la reserva de ley estatutaria y la potestad reglamentaria; (ii) la naturaleza e importancia de las normas definitorias en el ordenamiento jurídico; y (iii) la conclusión sobre la necesidad de condicionamiento a la exequibilidad de la norma que faculta al gobierno para reglamentar la condición de desplazado.

1. La Cláusula General de Competencia, el Principio de Reserva Legal, la Reserva de Ley Estatutaria y el Ejercicio de la Potestad Reglamentaria.

El suscrito magistrado encuentra que existe falta de claridad en la presente sentencia en cuanto a la diferenciación entre las nociones de cláusula general de competencia, la reserva de ley, reserva de ley estatutaria y potestad reglamentaria.

La jurisprudencia constitucional ha analizado en reiteradas oportunidades las diferencias existentes entre cláusula general de competencia, principio de reserva legal, la reserva de ley estatutaria, y el ejercicio de la potestad reglamentaria, criterios jurisprudenciales que pueden sintetizarse de la siguiente manera39:

1.1 Cláusula General de Competencia: La cláusula general de competencia legislativa tiene su origen en la división tripartita del poder público en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, división consagrada en nuestro ordenamiento por el artículo 113 de la Constitución Política. Esta cláusula implica el otorgamiento de la facultad general de regulación legislativa al Legislador, órgano que en virtud del principio democrático y de los principios de soberanía y representación popular goza de una primacía frente a los otros órganos del poder público.

En este sentido la jurisprudencia ha sostenido, que "… a la rama legislativa corresponde dictar las leyes (Arts. 114 y 150 C. Pol.), a la rama ejecutiva ejecutarlas y a la rama judicial declarar con base en las mismas si existen o no los derechos y obligaciones y quiénes son sus titulares.

Con fundamento en ello, la doctrina constitucional ha entendido que el Congreso de la República es el titular de la llamada cláusula general de competencia legislativa, lo que significa que en principio es el órgano encargado de desarrollar la Constitución, salvo

cuando ésta asigna dicha competencia en forma expresa a otro órgano estatal”40.

En síntesis, respecto de este punto, es de reiterar que es al poder Legislativo, materializado en el órgano del Congreso de la República, a quien, en virtud de la cláusula general de competencia, corresponde el ejercicio de la función legislativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política y, que sólo en circunstancias excepcionales, corresponde al Ejecutivo, de acuerdo con los artículos 150-10 y 212 CP dicha competencia. Así mismo, que dicha competencia legislativa se encuentra encaminada al establecimiento de normas obligatorias de carácter general, impersonal y abstracto.

1.2 Reserva de Ley: En estrecha relación con la cláusula general de competencia legislativa se encuentra la figura de la reserva legal, que constituye una institución jurídica de origen constitucional y fundamento en el principio democrático, con base en la cual, el propio constituyente determina que algunas materias específicas, como p.e. las materias excluidas de facultades extraordinarias por el num. 10 del artículo 150 Superior y los servicios públicos, son temas que deben ser regulados o desarrollados por el Legislador, es decir, por medio de una Ley de la República, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150-10 y el 365 de la Constitución Política.

Así las cosas, el principio de reserva legal limita en sus funciones tanto al Legislador como al Ejecutivo. Al primero, en cuanto no puede delegar su potestad legislativa en dichas materias, esto es, su función de regularlas mediante una ley general. Al segundo, en cuanto éste no se encuentra facultado para reglamentar, ámbitos jurídicos que por principio están excluidos de la órbita de su potestad reglamentaria, en cuanto deben ser regulados por el Legislador41.

La diferencia entre cláusula general de competencia legislativa y reserva legal radica entonces, en que la primera define una facultad reguladora general respecto de todas las materias y ámbitos jurídicos que en principio se encuentra en cabeza del Legislador y, sólo de manera excepcional, puede ser ejercida por el Ejecutivo, y esto con base en facultades extraordinarias y expresas concedidas a éste. Mientras que la reserva legal se predica de determinadas materias que por mandato expreso de la Constitución Política compete regular al Legislador, como en materia de servicios públicos (num. 23 art. 150 y art. 365 CP).

En este orden de ideas, existe una contradicción entre la idea de reserva de ley y el ejercicio de facultades extraordinarias, por cuanto la reserva de ley excluye el otorgamiento de facultades extraordinarias para regular ciertas materias, de conformidad con el num-10 del artículo 150 Superior. De este modo, cuando no sólo existe cláusula general de competencia sino también reserva de ley, es tanto como afirmar, que un determinado tema debe ser regulado por el Legislador y no puede ser tocado mediante facultades extraordinarias. Así mismo, existe también una tensión jurídica entre la reserva de ley y el ejercicio de la potestad reglamentaria, por cuanto frente a materias sometidas a reserva legal, el ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra claramente limitado. Lo contrario, supone la existencia de una deslegalización de materias que por voluntad del propio constituyente deben ser determinadas

mediante ley.

Por consiguiente, una cosa es que una determinada temática corresponda primariamente al Legislador, en virtud de la cláusula general de competencia legislativa, y otra distinta, que se trate de un asunto que tenga reserva legal, por mandato específico de la Carta Política. En el primer caso, la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos. En cambio, si se trata de una materia que tiene reserva legal, entonces existe una mayor exigencia de regulación para el Legislador42, y ello como requisito para que pueda proceder tanto la inspección y vigilancia respecto de la ejecución y cumplimiento de la ley como el desarrollo reglamentario de la misma.

1.3 Reserva de Ley Estatutaria: El artículo 152 de la Constitución dispone que el Legislador regulará en forma exclusiva mediante leyes estatutarias las siguientes materias: (i) derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (ii) administración de justicia; (iii) organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; (iv) instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (v) estados de excepción; y (vi) la igualdad electoral entre los candidatos a la presidencia.

En forma armónica, el artículo 150 numerales 10 y 20 dispone que de las facultades extraordinarias que el Congreso puede otorgar al Presidente de la República Superior hasta por seis (6) meses para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, las cuales deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y para su aprobación se requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara, quedan excluidas de manera expresa las materias relacionadas con la expedición de códigos, leyes estatutarias, orgánicas, decreto de impuestos, así como la creación de los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras.

Así las cosas, por expresa disposición constitucional, se encuentran excluidas del otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo, las materias sujetas a regulación mediante leyes estatutarias, como aquellas leyes que tratan de derechos fundamentales y sus procedimientos y mecanismos de protección.

Respecto del tema de la potestad reglamentaria, existe una numerosa jurisprudencia constitucional, en la cual se ha sostenido que dicha potestad se encuentra en principio en cabeza del Presidente de la República, siendo éste el titular constitucional de dicha potestad, sin necesidad de que la ley lo habilite de manera especial para ejercerla en cada caso, por tener esta función un directo fundamento constitucional. No obstante, ha sostenido la jurisprudencia constitucional, que la potestad reglamentaria no es exclusiva del Presidente de la República, por cuanto puede ser ejercida de igual forma por otros órganos y funcionarios del Estado, en materias de orden técnico o especializado dentro de sus respectivas competencias, por expresa atribución legal y, teniendo un carácter residual o subordinado frente a la potestad presidencial43.

En este orden de ideas, la Constitución en virtud de la cláusula general de competencia legislativa, asigna la facultad de regulación general, en cabeza del Legislador; mientras que la Carta Política asigna al Presidente de la República y de manera subordinada a otras

entidades del Ejecutivo la potestad reglamentaria, con la finalidad de asegurar la debida ejecución de las leyes, mientras que por otra parte restringe la facultad de reglamentación cuando se trata de temas que tienen reserva de ley y la excluye cuando se trata de reserva de ley estatutaria.

De otra parte, esta Corporación ha señalado como requisitos y parámetros constitucionales para el ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria, de un lado, la existencia de unos contenidos o criterios legales generales y básicos fijados con anterioridad por el Legislador, los cuales deben ser reglamentados en detalle y deben orientar dicha reglamentación. De otra parte, esta Sala ha exigido, que la autoridad que expide la reglamentación respete los contenidos y criterios legales de carácter general prefijados por el Legislador, así como de contera, el texto de las demás leyes y, por ende, el de la propia Constitución Política44.

Por tanto, el "requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria", es como lo dicta la sana lógica "la existencia previa de un contenido o materia legal por reglamentar", de lo contrario no puede admitirse el ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria45.

Adicionalmente, esta Corte ha precisado que existe una relación inversamente proporcional entre el grado de desarrollo de la facultad legislativa por parte del Congreso y la amplitud de campo dejado al ejercicio de la potestad reglamentaria, de modo que a mayor precisión y detalle de los contenidos legales, menor será el espacio otorgado a la potestad reglamentaria, y viceversa, a menor detalle y precisión de la ley, esto es, a mayor generalidad de la misma, mayor amplitud se termina concediendo a dicha potestad de reglamentación46.

En este punto, es necesario resaltar, que si bien pueden coexistir en la regulación de una determinada materia o ámbito jurídico tanto la cláusula general de competencia legislativa junto con la potestad reglamentaria, así como el principio de reserva legal junto con la potestad reglamentaria; lo que no puede suceder en ningún caso, a excepción de las facultades extraordinarias, es que el Legislador le atribuya total e integralmente la regulación de una determinada materia al Gobierno Nacional, pues ello es violatorio de las disposiciones constitucionales que configuran tanto la cláusula general de competencia legislativa como la reserva de ley para determinadas materias, ya que el Legislador traspasaría al Gobierno la facultad regulativa que por expreso mandato constitucional le corresponde, y ello con mayor razón, cuando se trata de una materia sujeta al principio de reserva legal, o a la reserva de ley estatutaria, como es el caso de los derechos fundamentales.

De otra parte, ha sostenido esta Corte que no se requiere de una habilitación especial por parte de la ley para que el Presidente de la República pueda ejercer la potestad reglamentaria, por cuanto esta constituye una facultad directa y expresamente atribuida por la Constitución –numeral 11 del artículo 189 Superior- que puede ser ejercida por el Presidente en cualquier momento y respecto de cualquier contenido legislativo, en cuanto éste requiera ser reglamentado en aras de asegurar su cabal cumplimiento y ejecución. Por ello, una habilitación especial contenida en una ley para

ejercer la potestad reglamentaria respecto de la misma, no sólo constituye una repetición de la habilitación general de orden constitucional y por tanto superior, sino que además, si esta habilitación no se encuentra acompañada de un referente legal debidamente desarrollado que se encuentre en condiciones de orientar el ejercicio de la potestad reglamentaria frente a la ley, dicha habilitación constituye una "deslegalización" o una transferencia indebida e irregular de competencias por parte del legislativo al ejecutivo.

En síntesis, se concluye que para el ejercicio de la potestad reglamentaria es necesario (i) la preexistencia de un contenido y de unos criterios legales básicos fijados por el Legislador, lo cual constituye una condición sine qua non para el ejercicio de la potestad reglamentaria, así como que, la materialidad legislativa prefijada por la ley debe ser respetada en el desarrollo de su reglamentación; (ii) la mayor severidad e importancia de los criterios legales prefijados cuando se trata de materias que tienen reserva de ley, en donde corresponde al Legislador su regulación general y la potestad reglamentaria debe ejercerse de manera completamente subordinada y subsidiaria a la ley; y finalmente (iii) la exclusión de la potestad reglamentaria cuando se trata de materias sujetas a reserva de ley estatutaria, como en el caso de los derechos humanos.

De esta manera, considero que la presente sentencia presenta una inconsistencia en el análisis respecto del artículo 1º de la ley 387 de 1997, norma que define la condición de desplazado, ya que este enunciado normativo, por tratarse de la regulación de derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, tenía que ser regulada mediante ley estatutaria, cosa que no hizo el Legislador. En su defecto debe entenderse que dichas normas están sujetas a reserva de ley, y que las materias sujetas a reserva de ley en derechos fundamentales deben ser reguladas por el Legislador. La Corte ha aceptado, la posibilidad de la potestad reglamentaria en estos casos, condicionada a que esta debe sujetarse estrictamente a los criterios normativos fijados de manera precisa por el Legislador, caso en el cual debe condicionarse la exequibilidad a los criterios fijados por el Legislador y el bloque de constitucionalidad, bajo el supuesto de la existencia de reserva de ley en esta materia, condicionamiento que se omitió en esta decisión.

2. Naturaleza e importancia de las normas definitorias en el ordenamiento jurídico

En estrecha relación con lo anterior, se encuentra el análisis respecto de la naturaleza y características de las normas que contienen definiciones en el ordenamiento jurídico, las cuales poseen una especial importancia por cuanto determinan el ámbito de aplicación de los preceptos jurídicos, especialmente como en este caso, definen los destinatarios de la norma, los sujetos que son los beneficiarios de los derechos consagrados. Por tanto, tienen no sólo un status especial dentro de la normatividad jurídica, sino que también presentan una conexión analítica intrínseca e indisoluble con las demás normas jurídicas que concretizan el reconocimiento de los derechos.

El suscrito magistrado evidencia que en la presente decisión, no se hace el análisis de

la naturaleza e importancia jurídica de las normas definitorias en el ordenamiento jurídico. Se afirma solamente que el artículo 1º de la Ley 387 de 1997, que define la condición de desplazado, no prescribe derechos sino que describe una situación fáctica cambiante, de la cual se desprende la exigibilidad de derechos y garantías para el afectado y su núcleo familiar, sin que se realice el análisis de las implicaciones jurídicas que de dicha norma se desprende respecto de la exigibilidad de garantías y derechos.

En forma contraria, para este magistrado es claro que la norma definitoria tiene una vinculación y conexidad analítica intrínseca con el reconocimiento de derechos y garantías que de ella se derivan y por tanto se trata de una norma de derechos fundamentales. Por esa razón, reitero que las normas definitorias al tener una relación directa e inmediata con los derechos que se consagran a partir de ellas, y en este caso, por tratarse de los derechos fundamentales de sujetos constitucionales de especial protección, el artículo 1º de la Ley 387 de 1997 constituye una norma que debió ser regulada mediante ley estatutaria, no obstante lo cual subsiste en este caso la reserva de ley.

3. Conclusión: necesidad de condicionamiento de la exequibilidad de la norma demandada

En el caso del artículo 1º de la Ley 387 de 1997, es claro para este magistrado, que se trata de una norma, que regula el tema de la definición de la condición de desplazado y la correspondiente adscripción de derechos a las personas que ostentan tal condición, que ha debido tramitarse como ley estatutaria, por tratarse de la regulación de derechos fundamentales, de conformidad con el artículo 152 Superior.

No obstante lo anterior, y dado que en efecto la Ley 387 de 1997 y su artículo 1º, no se tramitaron como ley estatutaria, subsiste no obstante la reserva de ley frente a estas normas, específicamente frente a la definición de la condición de desplazado, razón por la cual esta Corporación ha debido condicionar la reglamentación de lo que se entiende por "condición de desplazado", en la parte resolutiva de la sentencia, en el entendido de que se respeten los criterios fijados por el legislador y en las normas internacionales sobre la materia.

En armonía con lo anterior, considero que el artículo 1º de la Ley 387 de 1997, al ser una norma definitoria de la condición de desplazado, regula el ámbito de aplicación o destinatarios de todos los derechos que se adscriben a las personas que ostentan tal condición, e insisto, en que por tal motivo, este artículo y la totalidad de la Ley 387 de 1997 debió tramitarse como ley estatutaria por tratarse de la regulación de derechos fundamentales, y en su defecto, al no haberse tramitado como ley estatutaria, subsiste no obstante la reserva de ley frente a estas normas, razón por la cual debió condicionarse la exequibilidad de la misma en la parte resolutiva de la sentencia, en el entendido de seguir para tales efectos los criterios mínimos fijados por el legislador y las normas internacionales en la materia.

Por lo anterior, considero que no debió omitirse por esta Corporación el condicionamiento inicialmente propuesto en el proyecto presentado a Sala, en el sentido, de que para que proceda la reglamentación que prescribe el parágrafo demandado, el Gobierno Nacional no puede desconocer los criterios y parámetros fijados

por la propia ley y por el derecho internacional sobre el desplazamiento forzado, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad. Así, para este magistrado no son suficientemente vinculantes las consideraciones que se hacen en la parte motiva de esta sentencia, respecto a los criterios y parámetros que debe seguir el gobierno nacional en la reglamentación autorizada, sino que tal condicionamiento debió incluirse en la parte resolutiva.

Fecha ut supra

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

1 C-542 de 2007 (julio 18), M. P, Álvaro Tafur Gálvis.

2 C-1031de 2002 ( ), M. P. Rodrigo Escobar Gil.

4 Cfr. C-1123 de 2004, M. P. Jaime Córdoba Triviño y C-520 de 2002, M. P. Álvaro Tafur Gálvis.

5 Cfr. C-1052 de 2001 (octubre 4), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-568 de 2004 (8 de junio), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

6 C-555 de 2005 (mayo 26), M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

7 El legislador puede imponerle un término al Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, lo cual "no impide que el Presidente expida la reglamentación antes del término previsto, ni lo inhabilita para el ejercicio de la potestad reglamentaria vencido ese plazo. Tampoco implica que expedida una reglamentación dentro del plazo fijado por el legislador el Presidente pierda competencia para expedir nuevos reglamentos o para modificar, adicionar o derogar sus propios reglamentos. La única consecuencia normativa del término establecido por el legislador es la de imponerle al Presidente de la República el deber de reglamentar la ley dentro de dicho plazo". (Cfr. C-805 de 2001).

8 C-028 de 1997

9 Ib.

10 C-432 de 2004 (mayo 6), M. P. Rodrigo Escobar Gil.

11C-474 de 2003 (junio 10), M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

12 C-290 de 1997 (junio 16), M. P. Jorge Arango Mejía.

13 C-028 de 1997 (enero 30), M. P. Alejandro Martínez Caballero.

14 C-1262 de 2005 (diciembre 5), M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

15 Ib.

16 Ib.

17 Ib.

18 Cita en la cita: "Las normas con rango de ley en nuestro ordenamiento jurídico son: la leyes expedidas por el Congreso en cualquiera de sus modalidades (arts 150, 151 y 152 C.N), los decretos con fuerza de ley expedidos por el Ejecutivo con fundamento, tanto en normas constitucionales (por ejemplo arts. 212, 213 y 215 C.N), como en las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso (art 150.10 C.N) y demás decretos leyes, tales como los que se dictan en virtud del artículo 241 de la Constitución, entre otros."

19 C-1265 de 2005.

20 C-474 de 2003.

21 Cfr. C-570 de 1997 (noviembre 6), M. P. Carlos Gaviria Díaz. y C-1191 de 2001 (noviembre 15), M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.

22 T-630 de 2007 (agosto 15). M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

23 C-278 de 2007 (abril 18), M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

24 SU- 1150 de 2000 (22 de enero), M P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

25 Con base en la facultad otorgada en el parágrafo de dicho artículo el Gobierno Nacional expidió el Decreto N° 2569 de 2000, "por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones", cuyo artículo 2° consagra la siguiente definición de la condición de desplazado: "Artículo 2°. De la condición de desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público."

26 T-563 de 2005 (mayo 26), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

27 T-1346 de 2001 (diciembre 12), M. P: Rodrigo Escobar Gil.

28 T-136 de 2007 (febrero 27), y T-328 de 2007 (mayo 4), en ambas M. P. Jaime Córdoba Triviño.

29 T-268 de 2003 (marzo 27), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En el mismo sentido

T-215 de 2002.

30 T-1076 de 2005 (octubre 21), M. P. Jaime Córdoba Triviño.

31 T-227 de 1997 (mayo 5), M. P. Alejandro Martínez Caballero.

32 T- 1346 de 2001 (diciembre 12), M. P. Rodrigo Escobar Gil.

33 T-630 de 2007.

34 Ib.

35 T-268 de 2003 (marzo 27), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

36 Para esta Corte, el principio pro homine es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre. (Cfr. C-1056 de octubre 28 de 2004 y T-284 de abril 5 de 2006 del mismo año, ambas con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández).

37 Cfr. C-608/99; C-700/99; C-702/99; C-725/99, entre otras.

38 C-687 de 2002 (agosto 27), M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

39 Ver entre otras las sentencias C- 539 de 1995, C- 263 de 1996, C-710 de 2002, C-530 de 2003, C-675 de 2005 y C-852 de 2005.

40 Sentencia C-675 de 2005, M.P.: Jaime Araújo Rentería.

41 Ver Sentencia C-570 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

42 Ver Sentencia C-570 de 1997 y Sentencia C-1191 de 2001 entre otras.

43 Ver Sentencia C-805 de 2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Aclaración de voto de Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Araújo Rentería.

44 Ver Sentencia C-675 de 2005, M.P.: Jaime Araújo Rentería.

45 Sentencia C-290 de 1997, M.P.: Jorge Arango Mejía, y Sentencia C-530 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamento Parcial de Voto de Jaime Araújo Rentería.

46 Ver Sentencia C-508 de 2002, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.