

SU257-97

Sentencia SU-257/97

PERSONERO MUNICIPAL-Presentación de tutela

La acción de tutela objeto de revisión fue promovida por el Personero Municipal. La legitimidad para actuar, en cabeza de dicho funcionario, no admitía discusión en el caso presente, pues gozaba de facultad para hacerlo según la normatividad en vigor y los hechos por él alegados como factores de vulneración o amenaza de derechos fundamentales tenían ocurrencia en el área de su jurisdicción, aunque también afectaran a otros municipios.

PERSONERO MUNICIPAL EN ZONAS DE CONFLICTO-Legitimación para instaurar tutela

La facultad en cuestión corresponde al propósito que animó al Constituyente en el sentido de asegurar, por todos los medios posibles y por distintas vías institucionales, la efectividad de los derechos básicos de las personas. Esta atribución adquiere mayor importancia en zonas de conflicto, en las cuales se dificulta ostensiblemente a la población el ejercicio directo de las acciones consagradas por la Carta Política en su defensa, lo cual exige la presencia activa y real del Estado a través de los órganos encargados de velar por la intangibilidad del orden jurídico y por el imperio de los derechos humanos.

DERECHOS COLECTIVOS-Protección excepcional por tutela

DERECHOS COLECTIVOS-Requisitos para su protección por tutela

Es menester que ante el juez se pruebe la existencia de un daño o amenaza concreta de derechos fundamentales, la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, que afecta tanto los derechos colectivos como los fundamentales de una persona o grupo de personas, y un nexo causal o vínculo, cierta e indudablemente establecido, entre uno y otro elemento. De lo contrario, no procede la acción de tutela.

ACCION DE TUTELA EN ZONA DE CONFLICTO-Procedencia al ubicarse barricadas por Ejército

Fueron probadas la órdenes impartidas por el Comandante de la Brigada del Ejército y la ubicación de barricadas o parapetos, consistentes en materiales atravesados en la vía pública; las dificultades que ello significaba para la plena y normal locomoción de personas y vehículos; y el nexo causal entre aquéllas disposiciones y actos de la autoridad y las restricciones a las que se veían sometidos los habitantes de la zona. Desde el punto de vista formal, concurrían en el caso los presupuestos mínimos para que el juez entrara a determinar la magnitud de la incidencia que tenían las barricadas en el ejercicio de derechos fundamentales en su núcleo esencial y resolviera acerca de si concedía o no el amparo solicitado. Procedía, pues, la acción de tutela.

AUTORIDAD PUBLICA-Comprende a los miembros de la fuerza pública

Para la Corte, el concepto de autoridad pública es genérico y cobija a todos aquellos individuos o instituciones que tienen potestad de mando o decisión, y se aplica, por supuesto, a quienes, no obstante estar sometidos a las órdenes o mandatos de sus

superiores jerárquicos, están en posibilidad de imponer a los gobernados, debiendo ser obedecidos, conductas o abstenciones, con mayor razón si ellas son exigibles incluso por la fuerza. No están excluidos, entonces, los miembros de la Fuerza Pública. Y mal podrían estarlo si justamente la posesión de las armas y aptitud de imposición física que son inherentes a su actividad los colocan en posición de clara ventaja sobre la población civil y en mayores posibilidades de desconocer en la práctica y de hecho los derechos fundamentales.

ACCION DE TUTELA-Procedencia contra decisiones y órdenes del mando militar

Si la acción de tutela no pudiera intentarse contra actos u omisiones de la Fuerza Pública, carecería de todo sentido y utilidad en la preservación de la dignidad humana y los derechos esenciales de las personas. Es evidente que la viabilidad de la acción de tutela en este contexto no significa la intromisión de los jueces en campos estrictamente militares. De lo que se trata es de proteger de manera efectiva los derechos fundamentales, que pueden verse en peligro ante la actividad de las autoridades militares, como acontece con las civiles y las políticas, y aun con los particulares, pues la realización del objetivo constitucional de la prevalencia de los derechos humanos exige una cobertura íntegra de la acción estatal, encomendada a los jueces, que no admite zonas o estamentos ajenos o inmunes a la vigencia y aplicabilidad del orden jurídico fundado en la Constitución.

CONSTITUCION Y DERECHOS FUNDAMENTALES-Imperio en todo tiempo

Aunque resulta obvio en el Estado de Derecho, no sobra repetir que la Constitución Política, el respeto a la dignidad de la persona, la vigencia de los derechos fundamentales y la prevalencia de los tratados internacionales sobre derechos humanos, así como la obligatoriedad del Derecho Internacional Humanitario, rigen en Colombia en todo tiempo. No obstante que el propio ordenamiento constitucional y su desarrollo estatutario contemplan las posibilidades de restricción de algunos derechos y garantías, está prohibido en nuestro sistema todo acto o decisión que implique anularlos, eliminarlos o suspenderlos, y la vigilancia judicial acerca del efectivo acatamiento a este principio no admite tregua ni paréntesis.

ACCION DE TUTELA EN ESTADOS DE EXCEPCION-Viabilidad/ CONMOCION INTERIOR-Ponderación equilibrada de derechos, valores y principios constitucionales por juez de tutela

No se entendería que expresos mandatos del Constituyente pudieran hacerse compatibles con una interpretación que, durante los estados de excepción o en épocas de perturbación del orden público, enervara, impidiera o inhibiera el ejercicio de la acción de tutela, concebida según el artículo 86 de la Carta para obtener la certidumbre de los derechos fundamentales “en todo tiempo y lugar”. El Decreto 2591 de 1991 dispuso expresamente: “La acción de tutela procederá aun bajo los estados de excepción”. Por su parte, la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, señala con claridad: “La acción de tutela procede aun durante los estados de excepción en los términos establecidos en la Constitución y en las disposiciones legales vigentes que la reglamentan. Por lo tanto, su presentación y tramitación no podrán ser condicionadas o restringidas”. Muy diferente es advertir que durante el Estado de Conmoción Interior, en el cual, por su esencia, está comprometido el orden público y en cuya virtud el Presidente de la República goza de un poder discrecional más amplio -que no absoluto-, el juez de tutela debe actuar con prudencia,

sin perjuicio, eso sí, de la claridad conceptual y de la entereza de sus determinaciones en guarda de los derechos fundamentales, cuya protección se le ha confiado. Esto quiere decir que ha de ponderar de manera equilibrada los derechos, valores y principios constitucionales que inciden y pueden afectarse en el asunto bajo examen.

JUEZ DE TUTELA EN CASOS DE CONMOCION INTERIOR-Vigencia efectiva y prevalente de la Constitución/FUERZA PUBLICA-Amenaza o vulneración de derechos fundamentales

El postulado que corresponde preservar es el de la vigencia efectiva y prevalente de la Constitución aun en tiempos de crisis y, en consecuencia, se espera de él una total convicción sobre los hechos y su exacto enfoque constitucional, así como la certidumbre responsable acerca de los efectos que provocaría cualquier determinación que adopte. En todo caso, habrá de tener en cuenta que, so pretexto de defender el orden público, las autoridades no obtienen patente de corso para desconocer o atropellar los derechos fundamentales, aunque les sea posible restringirlos razonablemente. Ahora bien, los integrantes de la Fuerza Pública, en su condición de autoridades, están en aptitud de violar o amenazar derechos fundamentales, con mayor razón procede contra ellos la acción de tutela en circunstancias de conflicto o lucha armada, interna o externa, ya que es entonces, precisamente, cuando más pueden temerse y desencadenarse actos que atenten contra la efectividad de tales derechos, lo que ha dado origen a la consagración, en tratados públicos, de las garantías mínimas del Derecho Internacional Humanitario.

FALLO DE TUTELA-Prevalencia sobre decisiones de jerarquía castrense

Verificado por el juez de tutela que existe una violación manifiesta de derechos fundamentales por acción u omisión de la autoridad militar, o que se da una situación de amenaza de los mismos por tales causas, ha de conceder el amparo, impartiendo las órdenes de inmediato cumplimiento en cuya virtud debe cesar la vulneración actual de los derechos o impedirse la ocurrencia de los hechos que los ponen en peligro. En principio, la decisión judicial prevalece sobre las que, de sus superiores dentro de la jerarquía del cuerpo armado, hubiera podido recibir y estuviere ejecutando o fuere a ejecutar el miembro de la Fuerza Pública contra quien se profiere.

ORDENES DEL JUEZ DE TUTELA-Prevalencia y cumplimiento por autoridades militares/DESOBEDIENCIA MILITAR-Causal de justificación del hecho/ORDENES DEL JUEZ DE TUTELA-Cumplimiento imperativo

Dada la prevalencia de la orden del juez, que era de inmediato cumplimiento, la posible conducta delictiva en el campo del servicio no se configuraba por la ejecución de los actos que imponía la sentencia, ya que se daba una causal de justificación del hecho. Debe señalarse que ese cumplimiento de las órdenes impartidas por jueces de tutela es imperativo, aun para las más altas autoridades militares, como lo es para el Presidente de la República y sus ministros y para todo servidor público, así como para toda persona, nacional o extranjera, dentro del territorio. Claro está, el juez de tutela, por regla general, no puede intervenir, como no podría hacerlo ningún juez ni tribunal, en operaciones estrictamente militares o de policía. Pero, en cuanto a las órdenes que sí puede y está obligado a impartir el juez -las destinadas a proteger los derechos fundamentales-, existe la obligación correlativa, a cargo del mando militar, de obedecerlas. No se descarta que un juez adopte en casos

extraordinarias decisiones que puedan ser contrarias al orden jurídico en vigor. En tales eventos, la conducta apropiada no es el desacato a lo dispuesto en la sentencia, que debe cumplirse, sino el uso de los recursos judiciales correspondientes, que, para el caso de la tutela, consisten en la impugnación del fallo de primera instancia.

ORDENES DEL JUEZ-Son para cumplirlas y no para debatirlas/ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Respeto de decisiones judiciales por autoridades militares/IMPUGNACION FALLO DE TUTELA-Vía para controvertir decisión judicial

Las órdenes de los jueces son para cumplirlas y no para debatirlas ante los medios de comunicación, menos todavía si quienes lo hacen, por perentorio mandato constitucional, no son deliberantes. Ninguna autoridad pública pero menos todavía la que tiene prohibido deliberar, puede sustraerse al deber de acatar sin discusiones los fallos judiciales, y menos proclamar públicamente, como en este caso se hizo, que el juez, al fallar, está equivocado. Esto último es posible pero no es la autoridad militar la llamada a definirlo así, estando, como están los fallos de tutela sujetos, al examen del superior jerárquico, si se impugnaron, y al eventual control de la Corte Constitucional en sede de revisión. Mientras las correspondientes providencias judiciales que confirmen o revoquen el fallo se producen, la autoridad o persona contra la cual se ha proferido una orden de amparo está obligada a su exacto y oportuno acatamiento, aunque discrepe de su sentido y fundamentos. Resulta extraña al Estado Social de Derecho y contraria a la Constitución la conducta de altos servidores del Estado que, ante sus discrepancias respecto de una providencia judicial, optan por desacreditar al juez que la profiere, pues, al hacerlo, erosionan gravemente la vigencia de las instituciones jurídicas y dan pie a las vías de hecho como formas alternativas de solución de conflictos, que la Corte no vacila en rechazar. Dentro del sistema jurídico existen vías, también jurídicas, para controvertir los fallos judiciales y para hacer valer ante las jerarquías superiores, según la Constitución y la ley, las propias razones: en este caso, la impugnación del fallo de tutela. Son esos caminos los indicados cuando no se comparte una determinación del juez. Jamás el irrespeto al fallo, ni al juez, ni la discusión pública sobre su idoneidad.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA FUNCIONAL DEL JUEZ-Imposibilidad de iniciar proceso disciplinario

La Corte debe reiterar, en guarda de la autonomía funcional de los jueces, que, “en el ámbito de sus atribuciones (...), están autorizados para interpretar las normas en las que fundan sus decisiones”, lo cual hace parte de la independencia que la Constitución les garantiza, por lo cual, inclusive, “tampoco es posible iniciar procesos disciplinarios contra los jueces con motivo de las providencias que profieren o a partir de las interpretaciones que en ellas acogen”. Se repite que “la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados no puede abarcar el campo funcional, esto es el que atañe a la autonomía en la interpretación y aplicación del Derecho según sus competencias”. “Por consiguiente, el hecho de proferir una sentencia judicial en cumplimiento de la función de administrar justicia no da lugar a acusación ni a proceso disciplinario alguno”.

LIBERTAD DE LOCOMOCION-Naturaleza fundamental no implica carácter absoluto/LIBERTAD DE LOCOMOCION-Restricciones legales no pueden desconocer núcleo esencial

La Corte ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el carácter fundamental de la libertad de

locomoción y residencia de las personas, la cual no puede ser obstruida por la autoridad pública sino en los casos y bajo las circunstancias que el ordenamiento constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos autorizan. Como resulta del mismo texto normativo y de la jurisprudencia, ese calificativo de fundamental, dado a la indicada expresión de la libertad personal, no equivale al de una prerrogativa incondicional, pues el legislador ha sido autorizado expresamente para establecer limitaciones a su ejercicio, buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema. Ello, claro está, sin que tales restricciones supongan la supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental, pues se entiende que no pueden desconocer su núcleo esencial. Es decir, el legislador no goza de la discrecionalidad suficiente como para llegar al punto de hacer impracticable, a través de las medidas que adopte, el ejercicio de tal libertad en su sustrato mínimo e inviolable. Puede la ley, por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, pero le está vedado soslayar los principios, valores y derechos constitucionales. La libertad del legislador va justamente hasta el límite que trazan la vigencia y la eficacia de ellos.

LIBERTAD DE LOCOMOCION EN ESTADOS DE EXCEPCION-Restricciones intensas/LIBERTAD DE LOCOMOCION EN ESTADOS DE EXCEPCION-Límites

La libertad de locomoción puede verse limitada en ciertos eventos por disposición constitucional o legal, y ello es así en el ordenamiento jurídico colombiano, si bien cabe distinguir entre las reglas aplicables en tiempo de paz y las que, de conformidad con la Carta y la Ley Estatutaria correspondiente, están autorizadas durante la vigencia de los estados de excepción. En estos últimos casos, aunque sin afectar el núcleo esencial del derecho, las restricciones a su ejercicio individual, en guarda del interés colectivo, pueden ser más intensas. El ejercicio de la libertad de locomoción puede, en algunas ocasiones, comprometer el orden público, motivo por el cual el legislador extraordinario, cuando ha sido declarado el Estado de Guerra o el de Comoción Interior, siempre que la medida en concreto guarde relación exclusiva, directa y específica con las causas que han determinado la perturbación, está facultado para imponer límites a dicho ejercicio con el fin de lograr el restablecimiento de la normalidad. Se trata de la imposición de obligaciones o prohibiciones extraordinarias, pero razonables, que el Estado exige a los particulares para sostener la estabilidad institucional, la pacífica convivencia y la seguridad jurídica, no menos que la eficacia de los demás derechos y libertades.

TRANSITO DE ALIMENTOS Y MEDICINAS-No obstrucción en ningún tiempo/ESTADOS DE EXCEPCION-Prohibición suspensión derechos humanos y libertades públicas

De ninguna manera fue cercada ni sitiada la comunidad y, aun con las limitaciones introducidas a la libertad de locomoción, mal podría afirmarse, según lo probado, que las órdenes militares impartidas hubieran ocasionado la imposibilidad del tránsito de medicamentos y víveres, por lo cual carece de fundamento el cargo por violación o amenaza de los derechos fundamentales a la vida y a la salud de los habitantes. No duda la Corte en advertir que, si así hubiese sucedido, la acción de tutela habría tenido que prosperar, pues en tal hipótesis se habría desconocido de manera flagrante el núcleo esencial de los aludidos derechos fundamentales, se habrían quebrantado clarísimos principios del Derecho

Internacional Humanitario y de tratados internacionales obligatorios para Colombia, se habría transgredido la Constitución, que prohíbe expresamente en los estados de excepción suspender los derechos humanos y las libertades públicas, y, por tanto, habría tenido lugar la responsabilidad constitucional de las autoridades implicadas.

Referencia: Expediente T-112103

Acción de tutela instaurada por el Personero Municipal de Curillo (Caquetá) contra el Comandante de la Décima Segunda Brigada del Ejército Nacional.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiocho (28) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997).

Se revisan los fallos proferidos en el asunto de la referencia por los juzgados Unico Promiscuo Municipal de Albania y Unico Promiscuo del Circuito de Belén de los Andaquíes.

Pablo Cruz Hurtado, actuando en su calidad de Personero Municipal de Curillo (Caquetá), instauró acción de tutela ante el Juzgado Unico Promiscuo Municipal de Albania contra el Comandante de la Décima Segunda Brigada del Ejército, Brigadier General Néstor Ramírez Mejía.

Afirmó el actor que, debido a las marchas campesinas que se presentaban al momento de la instauración de la acción de tutela en el sur del Departamento, el Ejército Nacional obstruyó la única vía que comunica a los municipios de esa zona con Florencia, impidiendo la entrada y salida de vehículos, incluso la de aquellos que transportaban alimentos.

El accionante solicitó el amparo judicial por considerar que la autoridad pública, al adoptar las indicadas medidas, había vulnerado la libertad de locomoción, y los derechos a la vida, a la salud y a la subsistencia de una gran parte de los habitantes de la zona.

El Brigadier General Néstor Ramírez Mejía, mediante oficio del 15 de agosto de 1996, alegó que no se había impartido una orden de taponamiento de las vías de acceso vehicular en el sector que de Curillo conduce a Florencia, y que, por el contrario, existía libre tránsito en las diferentes vías del Departamento, “con controles para evitar el paso de manifestantes de las mal llamadas marchas campesinas a la ciudad capital...”.

Según el Comandante de Brigada, “...este movimiento corresponde a la presión y coacción realizada por las ‘narcofarc’ en su afán de conseguir del Gobierno Nacional la derogatoria de la normatividad que en materia de control de narcotráfico se ha determinado”.

Adujo como prueba de lo afirmado sobre el libre acceso vehicular en el área el hecho de que más de cincuenta vehículos, después de sobrepasar los puestos de control militar y llegar a los lugares de concentración de los marchistas, habían sido saqueados.

Aclaró, además, que los controles establecidos no constituían obstrucción absoluta de las

vías públicas y que tenían lugar, precisamente, en cumplimiento de las normas constitucionales que consagran la prevalencia del interés general (artículos 1 y 58 de la Carta Política), puesto que tales medidas buscaban proteger a las comunidades no comprometidas en el conflicto.

El juzgado de primera instancia recibió los testimonios de algunas personas afectadas.

El director del Hospital del municipio de Curillo afirmó que las Fuerzas militares obstaculizaron la vía y que el paso estaba restringido, pues era necesario un permiso del Ejército para franquear la barrera. De igual forma, el señor Gabriel Pérez Reyes, residente en dicha localidad, declaró ante el mismo juzgado que la carretera estaba taponada por parte de la fuerza pública, que no se podía transitar en automóvil y que ello era posible únicamente a pie. Relató, además, la dificultad que tuvo el equipo médico, transportado por él en su vehículo, para cruzar la barricada, debido precisamente a la demora en la obtención del permiso respectivo, y declaró que no le fue permitido el paso a un camión cargado de víveres, a pesar de que el cura párroco del municipio intercedió a su favor.

En el desarrollo de la inspección judicial que se practicó en el puente sobre el río Fragua en el municipio de San José del Fragua, se pudo constatar la superposición de canecas, bultos de tierra, llantas y alambre de púas. El Juzgado también dejó constancia de que en el momento en que se practicó esta diligencia había una fila de aproximadamente cincuenta personas que esperaban el otorgamiento de un permiso para cruzar el puente, y que el tránsito vehicular se hallaba restringido.

Mediante sentencia del 16 de agosto de 1996, el Juzgado Unico Promiscuo Municipal de Albania declaró procedente y concedió la tutela solicitada, ordenando en consecuencia a la Décima Segunda Brigada del Ejército Nacional que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, levantara en su totalidad el taponamiento de la carretera que conduce del municipio de Curillo a Albania y el del puente sobre el río Fragua. Además, prohibió, en lo sucesivo, la obstrucción de la única vía que comunica a Curillo con Florencia.

Afirmó el juez de primera instancia que la autoridad demandada violó varios derechos constitucionales fundamentales, entre ellos, los indicados en los artículos 11, 12, 24 y 37 de la Constitución, ya que consideró que “si no hay transporte automotor pues tampoco habrá transporte de alimentos y así se estaría entonces coartando el derecho a la vida, porque sin alimento no hay vida y se estaría sometiendo a todas las personas habitantes de este sector territorial a tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

El mismo día en que se profirió el fallo -16 de agosto de 1996-, el juez de primera instancia comisionó al Juzgado 37 Penal Militar para que notificara la decisión al comandante de la XII Brigada. Sin embargo, debido a que cuatro días más tarde no se había recibido respuesta alguna, el Juez Unico Promiscuo Municipal de Albania decidió poner en conocimiento de la Procuraduría dicha irregularidad.

El 21 de agosto procedió entonces el juez de primer grado a comisionar, para el mismo fin, al Juzgado Penal Municipal de reparto en la ciudad de Florencia. Dicha misión correspondió al Juzgado Segundo, el cual le dio inmediato cumplimiento.

Una vez transcurridas las cuarenta y ocho (48) horas que se otorgaron como plazo para el cumplimiento del fallo, el juez de instancia conminó -dando aplicación al artículo 27 del Decreto 2591 de 1991- al Brigadier General Alfonso Arteaga Arteaga, comandante de la Tercera División del Ejército, para que impartiera la orden tendiente al restablecimiento de los derechos. Este respondió negativamente a tal requerimiento, puesto que, de conformidad con la información que le fue suministrada por el Comandante de la Décima Segunda Brigada, el fallo en mención no había sido aún notificado.

El 26 de agosto el juez de instancia reiteró la orden de cumplimiento del fallo, puesto que la notificación de éste sí se realizó mediante oficio No. 093, y porque, además, el conocimiento del fallo se constató mediante la solicitud de copia de la decisión, presentada por el Teniente Coronel Carlos Ovidio Saavedra Saenz ese mismo día. En respuesta a dicho requerimiento, el Brigadier General Alfonso E. Arteaga Arteaga alegó que “se ve precisado a abstenerse de emitir la orden al Comandante de la XII Brigada (...) en consideración a que ese Comando como éste, se encuentra cumpliendo órdenes superiores del Comando del Ejército, emitidas dentro del marco legal y constitucional, careciendo, en consecuencia, el Comando de la Cuarta División de competencia para disponer el cumplimiento de la providencia por usted proferida so pena de incurrir en el delito militar de desobediencia”.

Por su parte, el Comandante de la Décimo Segunda Brigada del Ejército, Brigadier General Néstor Ramírez Mejía, recordó las finalidades de las Fuerzas Militares, descritas en el artículo 217 de la Constitución Política. Reiteró que en ningún momento se habían realizado taponamientos en la vía que de Curillo conduce a Albania, y que la alteración del orden público ocasionada por las marchas de los “trabajadores de la coca”, según él, organizada y promovida por las “FARC”, hizo necesario ejercer controles -los cuales, a su juicio, no constituían taponamiento o prohibición de transitar libremente sobre la vía- en algunos sitios considerados como críticos, pues los manifestantes habían pretendido llegar a la ciudad de Florencia con el propósito de sitiarla y crear el caos, tal como sucedió el 23 de agosto. Arguyó que el fin de dichos controles era, en primer lugar, evitar el contacto directo que podía darse entre los miembros de la Fuerza Pública y los manifestantes -que suponía enfrentamientos violentos- y, en segundo lugar, el de impedir el ingreso masivo de personas a la ciudad de Florencia, el cual generaría graves problemas de sanidad, salubridad y tranquilidad públicas.

No obstante lo anterior -informó el Comandante-, desde el 22 de agosto los manifestantes han sobrepasado los lugares indicados por el juzgado en la parte resolutive de la sentencia y “por lo tanto en dichos sitios ya no existen puestos de control por parte de la Fuerza Pública”, pero dijo que, sin embargo, “en cumplimiento de nuestra misión constitucional y atendiendo expresa solicitud elevada tanto por el señor Gobernador encargado del Departamento, como por el Alcalde Municipal de Florencia y a lo dispuesto por el Decreto 0717 del 18 de abril de 1996 dictado por el Gobierno Nacional, el cual desconoció abiertamente su juzgado al hacer el pronunciamiento que nos ocupa, se continuarán ejerciendo los controles necesarios para la preservación del orden público, anotando que en ningún momento se impedirá la libre circulación de las personas, pues quienes deseen transitar entre Florencia y Curillo pueden hacerlo sin restricción alguna y en sentido contrario, mientras con ello no se atente contra la estabilidad, la tranquilidad ciudadana y el orden público...”.

El juez de instancia, en virtud de lo dispuesto por el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, conminó entonces al Comandante de las Fuerzas Militares, General Harold Bedoya Pizarro, para que hiciera cumplir el fallo de tutela. Y mediante acta del 28 de agosto de 1996, el Juzgado dejó constancia de lo que consideró era un taponamiento de la vía.

El fallo de primera instancia fue impugnado por el Comandante de la Décima Segunda Brigada del Ejército Nacional. Entre las normas citadas por el recurrente para fundar su inconformidad se encuentran los artículos 1, 2, 189-4 y 217 de la Carta Política, referentes a los fines del Estado, la prevalencia del interés general, la misión de preservar y restablecer el orden público y la tarea de las Fuerzas Militares; la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, que reconoce la posibilidad de limitar, sin desconocer su núcleo esencial, los derechos y libertades cuando sea estrictamente necesario para retornar a la normalidad; el Decreto Legislativo 717 del 18 de abril de 1996, que estableció las zonas especiales de orden público; y el Decreto 871 de 1996, en virtud del cual el Gobierno Nacional delimitó como tal el área geográfica de la jurisdicción de todos los municipios que pertenecen a los departamentos de Guaviare, Vaupés, Meta, Vichada y Caquetá.

Insistió el impugnante en el hecho de que los controles dispuestos no constituían taponamiento de la vía o prohibición de transitar libremente por ella. Reiteró, además, lo dicho anteriormente sobre las finalidades perseguidas con tales medidas -entre las cuales se cuentan precisamente la protección de los derechos fundamentales de la comunidad-, y alegó nuevamente la imposibilidad de cumplimiento del fallo de tutela, so pena de incurrir en el delito militar de desobediencia, por lo que le sugirió al juez que no dirigiera contra él la orden impartida en el fallo, sino contra el comando superior que emitió la orden respectiva.

Edgar Ernesto Urueña Cárdenas, actuando como encargado de la Defensoría del Pueblo - Seccional Florencia-, solicitó la confirmación del fallo de primera instancia. Alegó que el Departamento del Caquetá no era, en ese momento, una "Zona Especial de Orden Público", pues el Decreto Legislativo 1303 del 25 de julio de 1996 levantó el estado de conmoción interior -que había sido declarado mediante el Decreto Legislativo 1900 de 1995-, sin que se hubiera prorrogado la vigencia del antes mencionado Decreto 871 de 1996. Concluyó de lo anterior que el Decreto Legislativo 717 de 1996 "contiene normas aplicables solamente en aquellas regiones que jurídicamente ostenten tal denominación, a pesar de que su vigencia sí haya sido prorrogada expresamente".

En segundo lugar, la Defensoría adujo que los gobernadores y alcaldes son agentes del Presidente de la República en el mantenimiento del orden público, y que las Fuerzas Armadas deben cumplir las órdenes que les impartan los respectivos jefes de las administraciones seccionales y locales.

Afirmó, adicionalmente, que no existía ni podía existir disposición legal alguna que prohibiera las marchas campesinas, y sobre el particular recordó que el Decreto Departamental 841 del 31 de mayo de 1996, en virtud del cual éstas quedaban prohibidas, fue declarado nulo por el Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá, mediante fallo del 8 de agosto de 1996. Agregó que los artículos 214-2 de la Constitución y 26 de la Ley Estatutaria de los estados de excepción no permiten la suspensión o el desconocimiento del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Por otra parte -dijo el Defensor-, las marchas campesinas no podían ser reprimidas con medidas de conmoción interior por cuanto no existía conexidad con los motivos que originaron su declaratoria (artículo 213 de la Carta Política), pues el hecho que dio lugar a ésta fue el asesinato del doctor Alvaro Gómez Hurtado y que hizo evidente -según lo expresó el Decreto Legislativo 1900 de 1995- “el peligro que entrañan las amenazas que se han proferido contra diversas personalidades de la vida pública nacional, con el propósito de coaccionar a las autoridades”.

Refutó además, por infundado, el argumento según el cual era imposible dar cumplimiento al fallo de tutela bajo el pretexto de que se estaría incurriendo en el delito militar de desobediencia.

Denunció el Defensor que, como consecuencia de la prohibición de las marchas, se produjo la muerte de varias personas el día 23 de agosto de 1996 en el puente del Río Pescado, municipio de Belén de los Andaquíes, razón por la cual se debía descartar el argumento de la improcedencia de la acción de tutela porque se trataría supuestamente de derechos colectivos.

Por otra parte, arguyó que el fallo de tutela tenía efectos erga omnes, por lo que éste resultaría aplicable en relación con otros sitios del Departamento donde se impuso la prohibición de las marchas; y finalmente recalcó la viabilidad de la acción de tutela aún durante los estados de excepción (artículo 57 de la Ley 137 de 1994).

El Personero Municipal de Curillo también solicitó la confirmación del fallo. Afirmó que, de acuerdo con lo establecido por la Constitución y por algunos tratados internacionales, la protección de los derechos humanos era un deber de las autoridades. Agregó que la obediencia dentro del Ejército no podía ser ciega, pues ésta sólo era predicable de órdenes legítimas.

Por su parte, el Comandante del Ejército Nacional, General Harold Bedoya Pizarro, intervino para solicitar la declaración de nulidad de un incidente de desacato iniciado en su contra y, en escrito aparte, interpuso el recurso de apelación, en el efecto suspensivo, contra la providencia que puso fin al mismo y por medio de la cual el juez de primera instancia resolvió sancionar al Comandante de la XII Brigada del Ejército Nacional y a él mismo con la imposición de treinta días de arresto y multa de cinco salarios mínimos. Alegó que se había violado el debido proceso puesto que el trámite del incidente no se ciñó al ritual procesal establecido en el Código de Procedimiento Civil y, por lo tanto, no hubo oportunidad de ejercer el derecho de defensa. Añadió el interviniente que él no era el superior directo e inmediato del Comandante de la XII Brigada del Ejército, sino que lo era el Comandante de la Cuarta División, lo que implicaba la violación del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

Expresó el General que, según se desprendía de lo indicado en el oficio remitido al Juzgado por el Comandante de la XII Brigada, éste informó que el fallo fue cumplido, y por lo tanto resultaba inocua la expedición de una orden para tal efecto.

Ahora bien, el Juzgado Unico Promiscuo del Circuito de Belén de los Andaquíes, el cual conoció en segunda instancia del proceso de amparo, revocó en todas sus partes el fallo de primer grado, mediante providencia del 16 de septiembre de 1996.

Consideró el Juez de Circuito que la acción impetrada debía negarse por falta de legitimación del accionante, puesto que la solicitud de amparo hacía referencia a intereses colectivos (artículo 88 constitucional). Así, afirmó ese Despacho, "...de conformidad con los hechos sustentatorios (sic) de la acción de tutela, pretende el Señor Personero Municipal de Curillo que se le tutele el derecho fundamental constitucional de locomoción entre los municipios del sur del Caquetá, para de esta manera tener acceso a la capital del Departamento, de lo que se colige que nos hallamos frente a una situación de carácter general, impersonal y abstracto, de donde con nitidez emerge que el actor no tiene la legitimación para instaurar esta acción, pues téngase en cuenta que ella tiene como mecanismo excepcional la protección de derechos de carácter particular y concreto ...".

Afirmó, además, que, en relación con el derecho de locomoción, acogía los argumentos de la Corte Suprema de Justicia expresados en providencia del 12 de septiembre de 1996, en la cual se dijo que, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Ley 74 de 1968, el mencionado derecho puede ser objeto de restricciones legales, toda vez que éstas sean necesarias para proteger "la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente pacto".

En el escrito se resalta que, según la aludida providencia, todas las ramas del poder público deben "ponderar y valorar de acuerdo con las circunstancias sociológicas y concretas de cada región el alcance del derecho fundamental de tránsito, cuando otros derechos de esa naturaleza, como la vida misma de los habitantes o los bienes públicos se encuentran en grave situación de riesgo frente a movimientos sociales o de otro orden que por su magnitud se puedan desbordar, frente al control de los dirigentes o de las propias autoridades públicas".

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, y en el Acuerdo de Sala Plena No. 01 de 1996, en virtud de la trascendencia del tema de que se trata en el presente caso, esta Corte es competente para revisar los fallos proferidos en el asunto de la referencia.

2. Legitimidad de los personeros municipales para instaurar acciones de tutela

La acción de tutela objeto de revisión fue promovida por el Personero Municipal de Curillo.

La legitimidad para actuar, en cabeza de dicho funcionario, no admitía discusión en el caso presente, pues gozaba de facultad para hacerlo según la normatividad en vigor y los hechos por él alegados como factores de vulneración o amenaza de derechos fundamentales tenían ocurrencia en el área de su jurisdicción, aunque también afectaran a otros municipios del Departamento del Caquetá.

Señala el artículo 282, numeral 3, de la Constitución que el Defensor del Pueblo, para el

ejercicio de su función primordial de promover y divulgar los derechos humanos, tiene la específica de “invocar el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados”.

El Defensor del Pueblo, mediante Resolución 001 del 2 de abril de 1992, delegó en los personeros municipales la siguiente atribución:

“la facultad para interponer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.

(...)

Los personeros municipales en el ejercicio de esta atribución podrán interponer acción de tutela contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares que haya violado o amenace violar los derechos constitucionales fundamentales”.

El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, que establece justamente las reglas pertinentes a la determinación de la legitimidad e interés en materia de tutela, señala que “también podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

La Corte Constitucional se refirió al tema en los siguientes términos, que a propósito de esta revisión deben ser reiterados:

“Se plantea por parte de la demandada la inexistencia de un interés para actuar o de ilegitimidad de personería, justamente de la personera municipal, que en desarrollo de las funciones que le son propias, es la autoridad llamada a adelantar acciones como la que propuso, para dar origen a este proceso. En efecto el legislador previó la competencia de los personeros municipales para interponer acciones de tutela o representar al Defensor del Pueblo en las que éste interponga directamente, cuando medie delegación expresa del mismo (art. 49 Decreto 2591/91). En este sentido el Defensor del Pueblo en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales y en especial de las contenidas en el art. 282 de la Constitución Política, delegó en los personeros municipales en todo el país la facultad para interponer acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o se encuentre en situación de indefensión (Resolución 001 del 2 de abril de 1992); luego no queda duda sobre la legitimidad o interés para actuar de la Personera para formular la presente acción”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-234 del 22 de junio de 1993. M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz).

Esta atribución adquiere mayor importancia en zonas de conflicto, en las cuales se dificulta ostensiblemente a la población el ejercicio directo de las acciones consagradas por la Carta Política en su defensa, lo cual exige la presencia activa y real del Estado a través de los órganos encargados de velar por la intangibilidad del orden jurídico y por el imperio de los derechos humanos.

3. Derechos colectivos y derechos fundamentales

Ha establecido la Constitución que los derechos de la colectividad, entre ellos los relacionados con el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, pueden ser preservados por un procedimiento judicial específico que se inicia a partir del ejercicio de acciones

populares (art. 88 C.P.).

El artículo 6, numeral 3, del Decreto 2591 de 1991 dispone expresamente que, en principio, la acción de tutela no procederá cuando se pretenda proteger tales derechos, advirtiendo, eso sí, que ello no obsta para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos de aquélla índole, siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha entendido que, si además de los intereses estrictamente colectivos, están comprometidos o en peligro, o son vulnerados derechos fundamentales de personas en concreto, por las mismas causas, procede la tutela para hacerlos efectivos.

Ha manifestado esta Corte al respecto:

“Pero si, además, una persona individualmente considerada puede probar que la misma causa (perturbación del medio ambiente) está afectando o amenazando de modo directo sus derechos fundamentales o los de su familia, al poner en peligro su vida, su integridad o su salubridad, cabe la acción de tutela en cuanto a la protección efectiva de esos derechos fundamentales en el caso concreto, sin que necesariamente el amparo deba condicionarse al ejercicio de acciones populares.

El artículo 86 de la Constitución contempla expresamente la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales como las razones que hacen jurídicamente idónea la acción de tutela, siendo claro que la acción popular no necesariamente obra como medio de defensa judicial adecuado a la eficaz protección de los derechos del individuo, en especial cuando está de por medio la circunstancia de un perjuicio irremediable que podría prevenirse por la vía de la tutela, sin detrimento del uso colectivo de aquella para los fines que le son propios...”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-437 del 30 de junio de 1992).

“...la jurisprudencia de la Corporación ha dejado en claro que, aunque el medio de defensa judicial aplicable en favor de la comunidad sea el de la acción popular, cabe la tutela si está de por medio, de modo concreto y cierto, un derecho fundamental del accionante que así lo pruebe en su caso específico y que acredite la relación de causalidad existente entre la acción u omisión que afecta el interés colectivo y su propia circunstancia.

Al respecto pueden verse, entre otras, las sentencias T-437 de 1992, T-67, T-254, T-320, T-366 y T-376 de 1993, en las cuales se ha sostenido básicamente que en las enunciadas circunstancias procede la protección del derecho personal afectado o amenazado aunque, al protegerlo, se beneficie o favorezca a la comunidad, ya que, para usar los términos de uno de los citados fallos, “la conexidad por razón del ataque a los derechos colectivo y fundamental genera (...) una unidad en su defensa, que obedece tanto a un principio de economía procesal como de prevalencia de la tutela sobre las acciones populares, que de otra manera deberían aplicarse independientemente como figuras autónomas que son” (Sentencia T-254 del 30 de julio de 1993. Sala Segunda de Revisión. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Desde luego, según lo ya expuesto, para que los eventos excepcionales en mención puedan aceptarse como suficientes jurídicamente y sea posible, en consecuencia, conceder la tutela solicitada es necesario que se pruebe -y de manera fehaciente- que en efecto están en peligro o sufren lesión los derechos fundamentales del accionante. Igualmente deberá acreditarse el nexo causal existente entre el motivo alegado como causante del daño colectivo y el perjuicio o amenaza individual que el peticionario dice afrontar". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-539 del 22 de noviembre de 1992).

No obstante, la Corte ha precisado los requisitos para que tal protección tenga cabida:

"Desde este punto de análisis se considera que una acción de tutela instaurada por persona directa y ciertamente afectada (artículo 10 del Decreto 2591 de 1991) puede prosperar en casos como el que se estudia, claro está sobre la base de una prueba fehaciente sobre el daño soportado por el solicitante o respecto de la amenaza concreta por él afrontada en el campo de sus derechos fundamentales (artículo 18 Decreto 2591 de 1991). Igualmente deberá acreditarse el nexo causal existente entre el motivo alegado por el peticionario para la perturbación ambiental y el daño o amenaza que dice padecer. Únicamente de la conjunción de esos tres elementos puede deducirse la procedencia de la acción de tutela para que encaje dentro del artículo 86 de la Constitución". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-437 del 30 de junio de 1992).

Es menester, entonces, que ante el juez se pruebe la existencia de un daño o amenaza concreta de derechos fundamentales, la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, que afecta tanto los derechos colectivos como los fundamentales de una persona o grupo de personas, y un nexo causal o vínculo, cierta e indudablemente establecido, entre uno y otro elemento. De lo contrario, no procede la acción de tutela.

Como en el caso objeto de examen se alegaba precisamente que la obstrucción del espacio público por determinación de autoridades militares repercutía en la violación o amenaza de derechos fundamentales de los pobladores del lugar, para que procediera la tutela debía demostrarse, ante la autoridad judicial que conocía del asunto, que concurrían los tres mencionados requisitos.

Fueron probadas la órdenes impartidas por el Comandante de la Décima Segunda Brigada del Ejército y la ubicación de barricadas o parapetos, consistentes en materiales atravesados en la vía pública; las dificultades que ello significaba para la plena y normal locomoción de personas y vehículos; y el nexo causal entre aquéllas disposiciones y actos de la autoridad y las restricciones a las que se veían sometidos los habitantes de la zona.

Así, pues, desde el punto de vista formal, concurrían en el caso los presupuestos mínimos para que el juez entrara a determinar la magnitud de la incidencia que tenían las barricadas en el ejercicio de derechos fundamentales en su núcleo esencial y resolviera acerca de si concedía o no el amparo solicitado.

Procedía, pues, la acción de tutela. Falta ver si, en las circunstancias respectivas, podía prosperar.

4. Procedencia de la acción de tutela contra decisiones y órdenes del mando militar

El artículo 86 de la Constitución declara, sin que ofrezca motivo de duda o distinción, que “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí mismo o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

Para la Corte, el concepto de autoridad pública es genérico y cobija a todos aquellos individuos o instituciones que tienen potestad de mando o decisión (Cfr. Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992), y se aplica, por supuesto, a quienes, no obstante estar sometidos a las órdenes o mandatos de sus superiores jerárquicos, están en posibilidad de imponer a los gobernados, debiendo ser obedecidos, conductas o abstenciones, con mayor razón si ellas son exigibles incluso por la fuerza.

No están excluidos, entonces, los miembros de la Fuerza Pública. Y mal podrían estarlo si justamente la posesión de las armas y aptitud de imposición física que son inherentes a su actividad los colocan en posición de clara ventaja sobre la población civil y en mayores posibilidades de desconocer en la práctica y de hecho los derechos fundamentales.

Cabe afirmar, por tanto, que si la acción de tutela no pudiera intentarse contra actos u omisiones de la Fuerza Pública, carecería de todo sentido y utilidad en la preservación de la dignidad humana y los derechos esenciales de las personas.

Es evidente que la viabilidad de la acción de tutela en este contexto no significa la intromisión de los jueces en campos estrictamente militares, pues tal alcance de la institución rompería el esquema de separación funcional entre las ramas del Poder Público y haría imposible el cumplimiento de las importantes funciones confiadas por la Constitución Política a los cuerpos armados.

De lo que se trata, en criterio de la Corte, es de proteger de manera efectiva los derechos fundamentales, que pueden verse en peligro ante la actividad de las autoridades militares, como acontece con las civiles y las políticas, y aun con los particulares, pues la realización del objetivo constitucional de la prevalencia de los derechos humanos exige una cobertura íntegra de la acción estatal, encomendada a los jueces, que no admite zonas o estamentos ajenos o inmunes a la vigencia y aplicabilidad del orden jurídico fundado en la Constitución (arts. 1 y 2 C.P.).

En la medida en que la Fuerza Pública actúe únicamente en el campo de su responsabilidad, respetando las reglas que imponen la Constitución y las leyes y bajo la conducción del Presidente de la República, dentro de criterios de razonabilidad y proporcionabilidad, nada tiene que temer de la administración de justicia y ésta, a su vez, no tiene a cargo la sustitución de las autoridades militares, en el plano de su órbita técnica específica, sino la confrontación de sus actos con los postulados y normas constitucionales.

Así, el juez no es el llamado a señalar una u otra estrategia o táctica de guerra, uno u otro método específico de acción militar, uno u otro procedimiento de seguridad, en la medida en que las decisiones correspondientes o su ejecución no sean en sí mismas violatorias de la preceptiva constitucional.

En el caso específico de las Fuerzas Militares, ellas tienen por finalidad primordial, que justifica su existencia, entre otras, “la defensa (...) del orden constitucional”. De lo cual se infiere que, desde el punto de vista jurídico, el ejercicio de la función judicial que vigila y verifica la constitucionalidad de sus actividades no puede entenderse como obstáculo a la función que cumple, pues si lo fuera se tendría necesariamente una contradicción.

No puede olvidarse que el manejo del orden público, en el cual los cuerpos armados prestan valioso concurso y apoyo a la autoridad civil, es una función constitucional a cuya cabeza se encuentra el Presidente de la República (art. 189, numeral 4, C.P.), ni que, en cuanto lo es y por serlo, está sometida a la Constitución en todo tiempo, sin que ese sometimiento se pierda o desdibuje en circunstancias de guerra o conmoción interior (arts. 1, 4, 6, 212, 213, 214, 216 y 217 C.P., entre otros).

5. Imperio de la Constitución y de los derechos fundamentales en todo tiempo. Viabilidad de la acción de tutela durante los estados de excepción. Prevalencia de la orden judicial que ampara derechos fundamentales sobre las decisiones de la jerarquía castrense.

Aunque resulta obvio en el Estado de Derecho, no sobra repetir que la Constitución Política, el respeto a la dignidad de la persona, la vigencia de los derechos fundamentales y la prevalencia de los tratados internacionales sobre derechos humanos, así como la obligatoriedad del Derecho Internacional Humanitario, rigen en Colombia en todo tiempo.

No obstante que el propio ordenamiento constitucional y su desarrollo estatutario contemplan las posibilidades de restricción de algunos derechos y garantías, según se verá más adelante, está prohibido en nuestro sistema todo acto o decisión que implique anularlos, eliminarlos o suspenderlos, y la vigilancia judicial acerca del efectivo acatamiento a este principio no admite tregua ni paréntesis.

No se olvide que, según el artículo 214 de la Constitución, durante los estados excepcionales “no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales”, “en todo caso se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario”, “las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos”, “no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado”, “el Presidente y los ministros serán responsables (...), al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores (212 y 213 C.P.)”.

Tampoco puede ignorarse que, según el artículo 93 de la Constitución, “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”, ni que “los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

Téngase presente que, con el respaldo de la citada norma constitucional, todas las ramas y órganos del poder público están obligados a observar lo dispuesto en el artículo 27 del Pacto de San José de Costa Rica (Convención Americana de Derechos Humanos), aprobado por Ley 16 de 1972, ratificado el 31 de julio de 1973 y en vigencia desde el 18 de julio de 1975, según el cual, en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la

independencia o seguridad del Estado Parte, no está autorizada en ningún tiempo ni bajo ninguna circunstancia la suspensión de “las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos” (los fundamentales allí señalados, que tampoco pueden ser suspendidos).

No se entendería que tan expesos mandatos del Constituyente pudieran hacerse compatibles con una interpretación que, durante los estados de excepción o en épocas de perturbación del orden público, enervara, impidiera o inhibiera el ejercicio de la acción de tutela, concebida según el artículo 86 de la Carta para obtener la certidumbre de los derechos fundamentales “en todo tiempo y lugar”.

Por ello, el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991 dispuso expresamente: “La acción de tutela procederá aun bajo los estados de excepción. Cuando la medida excepcional se refiera a derechos, la tutela se podrá ejercer por lo menos para defender su contenido esencial, sin perjuicio de las limitaciones que la Constitución autorice y de lo que establezca la correspondiente ley estatutaria de los estados de excepción”.

Por su parte, el artículo 57 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, a la cual debe someterse el Gobierno en ejercicio de sus atribuciones extraordinarias, según el artículo 214 de la Carta Política, señala con claridad: “La acción de tutela procede aun durante los estados de excepción en los términos establecidos en la Constitución y en las disposiciones legales vigentes que la reglamentan. Por lo tanto, su presentación y tramitación no podrán ser condicionadas o restringidas”.

Cabe anotar que una restricción a su ejercicio, que había sido prevista por el Congreso en el proyecto de dicha ley estatutaria, fue declarada inexecutable, ya que violaba el artículo 86 de la Constitución, el cual dispone que la acción de tutela puede ejercitarse en todo momento -y se incluye el de anormalidad-.

Muy diferente es advertir, como lo hace la Corte, que durante el Estado de Conmoción Interior, en el cual, por su esencia, está comprometido el orden público y en cuya virtud el Presidente de la República goza de un poder discrecional más amplio -que no absoluto, pues su acción está de todos modos sometida a controles, según la Constitución-, el juez de tutela debe actuar con prudencia, sin perjuicio, eso sí, de la claridad conceptual y de la entereza de sus determinaciones en guarda de los derechos fundamentales, cuya protección se le ha confiado. Esto quiere decir que ha de ponderar de manera equilibrada los derechos, valores y principios constitucionales que inciden y pueden afectarse en el asunto bajo examen. El postulado que le corresponde preservar es el de la vigencia efectiva y prevalente de la Constitución aun en tiempos de crisis y, en consecuencia, se espera de él una total convicción sobre los hechos y su exacto enfoque constitucional, así como la certidumbre responsable acerca de los efectos que provocaría cualquier determinación que adopte. En todo caso, habrá de tener en cuenta que, so pretexto de defender el orden público, las autoridades no obtienen patente de corso para desconocer o atropellar los derechos fundamentales, aunque les sea posible restringirlos razonablemente.

Ahora bien, si, como en este fallo se explica, los integrantes de la Fuerza Pública, en su condición de autoridades, están en aptitud de violar o amenazar derechos fundamentales, con mayor razón procede contra ellos la acción de tutela en circunstancias de conflicto o

lucha armada, interna o externa, ya que es entonces, precisamente, cuando más pueden temerse y desencadenarse actos que atenten contra la efectividad de tales derechos, lo que ha dado origen a la consagración, en tratados públicos, de las garantías mínimas del Derecho Internacional Humanitario.

Por supuesto, verificado por el juez de tutela que existe una violación manifiesta de derechos fundamentales por acción u omisión de la autoridad militar, o que se da una situación de amenaza de los mismos por tales causas, ha de conceder el amparo, impartiendo las órdenes de inmediato cumplimiento en cuya virtud debe cesar la vulneración actual de los derechos o impedirse la ocurrencia de los hechos que los ponen en peligro.

Si puede el juez proferir sentencia de tutela, cuya parte resolutive consagre obligaciones concretas en cabeza de la autoridad demandada -en estos casos, los mandos militares o de policía en cualquiera de sus niveles-, es aplicable, como en todos los procesos de este tipo, la disposición del artículo 86 de la Constitución: “La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión” (subraya la Corte).

Así las cosas, en principio, salvo lo que más adelante se expone acerca de la aplicación del artículo 4 constitucional, la decisión judicial prevalece sobre las que, de sus superiores dentro de la jerarquía del cuerpo armado, hubiera podido recibir y estuviere ejecutando o fuere a ejecutar el miembro de la Fuerza Pública contra quien se profiere.

Por ello, la Corte Constitucional estima equivocado el alegato que en el presente proceso quisieron hacer valer los altos mandos militares respecto a la orden impartida por el juez sobre remoción de las barricadas en el Caquetá, según el cual les era imposible acatar el mandato judicial porque, al hacerlo, podían incurrir en el delito de desobediencia militar.

Dada la prevalencia de la orden del juez, que era de inmediato cumplimiento, como lo señala el artículo 86 de la Carta, la posible conducta delictiva en el campo del servicio no se configuraba por la ejecución de los actos que imponía la sentencia, ya que se daba una causal de justificación del hecho.

Debe señalarse que ese cumplimiento de las órdenes impartidas por jueces de tutela es imperativo, aun para las más altas autoridades militares, como lo es para el Presidente de la República y sus ministros y para todo servidor público, así como para toda persona, nacional o extranjera, dentro del territorio (arts. 4 y 6 de la Constitución).

Claro está, como se dijo, el juez de tutela, por regla general, no puede intervenir, como no podría hacerlo ningún juez ni tribunal, en operaciones estrictamente militares o de policía.

Pero, en cuanto a las órdenes que sí puede y está obligado a impartir el juez -las destinadas a proteger los derechos fundamentales-, existe la obligación correlativa, a cargo del mando militar, de obedecerlas.

El argumento según el cual de la ejecución de tales órdenes judiciales pudiera derivarse un manejo erróneo del orden público, no tiene validez, puesto que razonando de ese modo podría incumplirse toda decisión judicial que se refiera a las funciones de la fuerza pública.

Por otra parte, los mandatos judiciales en comento no tienen por objeto sustituir al Presidente de la República en el ejercicio de la función que le es propia, ni a las jerarquías castrenses en el desarrollo de las instrucciones que él imparta, mientras una y otro se ajusten a la preceptiva constitucional, a las reglas del Derecho Internacional Humanitario, al respeto debido por la dignidad de las personas y a la preservación íntegra de sus derechos fundamentales.

No se descarta, desde luego, que un juez adopte en casos extraordinarios decisiones que puedan ser contrarias al orden jurídico en vigor. En tales eventos, la conducta apropiada no es el desacato a lo dispuesto en la sentencia, que debe cumplirse, sino el uso de los recursos judiciales correspondientes, que, para el caso de la tutela, consisten en la impugnación del fallo de primera instancia (artículos 86 de la Constitución y 31 del Decreto 2591 de 1991).

Existe, sin embargo, la posibilidad de inaplicar al caso concreto lo ordenado por un juez de instancia, al amparo del artículo 4 de la Constitución Política, sobre el supuesto extraordinario y extremo de una incompatibilidad entre la orden impartida y normas constitucionales expresas que puedan resultar absoluta e indudablemente contradichas por ella, cuya ejecución ocasionara efectos inminentes e irreversibles. Al respecto cabe la misma distinción que ya ha hecho la jurisprudencia, a propósito de las órdenes militares, entre la obediencia debida y la obediencia ciega (Cfr. Sentencia T-409 del 8 de junio de 1992), pero es evidente el carácter limitado de esta posibilidad excepcional, pues, a juicio de la Corte, no puede quedar en manos del destinatario del mandato judicial la potestad de resolver si lo cumple o no.

De todos modos, las hipótesis de desacato tienen su regulación en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

En este caso, se promovió incidente de desacato, contra las autoridades militares que habían impartido orden en el sentido de establecer barricadas en la zona de conflicto.

Dicho incidente prosperó en primera instancia pero quedó sin sustento en la segunda.

La Corte Constitucional no entrará a revisar el proveído correspondiente, por cuanto ya fue resuelto en instancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 y, de otra parte, como resulta de esta sentencia, no se encontró probada la violación de derechos fundamentales, luego, por sustracción de materia, no hay lugar a tratar el tema en este fallo.

6. Cumplimiento de los fallos de tutela. La vía idónea para expresar discrepancias sobre lo resuelto. El respeto a las decisiones judiciales, prenda esencial de la supervivencia del orden jurídico.

De igual forma, el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 establece que, proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora y prevé la posibilidad, por parte del juez de tutela, de conminar al superior jerárquico de la autoridad responsable con el fin de hacer cumplir la orden impartida. Adiciona el mencionado artículo que el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la sentencia.

En el caso de la referencia, la autoridad demandada alegó como causal de incumplimiento del fallo que concedió el amparo solicitado, la posibilidad de incurrir en el delito militar de desobediencia -lo cual, se repite, no tenía asidero frente a la prevalencia de las órdenes judiciales tendientes a resguardar los derechos fundamentales-, y adicionalmente concedió declaraciones públicas, como también lo hicieron superiores suyos como el Ministro de Defensa Nacional y el Comandante del Ejército, descalificando el fallo.

Ante tal conducta, la Corte se ve precisada a insistir en que las órdenes de los jueces son para cumplirlas y no para debatirlas ante los medios de comunicación, menos todavía si quienes lo hacen, por perentorio mandato constitucional (art. 219 C.P.), no son deliberantes.

Ninguna autoridad pública pero menos todavía la que tiene prohibido deliberar, puede sustraerse al deber de acatar sin discusiones los fallos judiciales, y menos proclamar públicamente, como en este caso se hizo, que el juez, al fallar, está equivocado. Esto último es posible pero no es la autoridad militar la llamada a definirlo así, estando, como están los fallos de tutela sujetos, al examen del superior jerárquico, si se impugnaron, y al eventual control de la Corte Constitucional en sede de revisión. Mientras las correspondientes providencias judiciales que confirmen o revoquen el fallo se producen, la autoridad o persona contra la cual se ha proferido una orden de amparo está obligada a su exacto y oportuno acatamiento, aunque discrepe de su sentido y fundamentos.

Cabe recordar aquí que el juez de tutela es juez constitucional que vela tanto por la protección subjetiva de los derechos como por la defensa objetiva de la Constitución, en el ámbito de sus precisas atribuciones. El papel que cumple en el Estado Social de Derecho es trascendental y así lo ha reconocido esta Corte en Sentencia T-406 del 5 de junio de 1992, M.P: Dr. Ciro Angarita Barón:

“...la idea de control judicial aparece como la clave funcional para evitar un desbordamiento de poder y para lograr una adaptación del derecho a la realidad social. Depositario de las ventajas propias del sabio alejado de la sociedad, que piensa en la objetividad de los valores y dotado de las ventajas de quien tiene el compromiso de tomar cotidianamente en consideración “la realidad viviente de los litigios”, el juez está en plena capacidad, como ningún otro órgano de régimen político, de desempeñar ese papel. En síntesis, el control ejercido por jueces y tribunales en el Estado constitucional contemporáneo resulta siendo la fórmula para la mejor relación seguridad jurídica-justicia.

Así, es la autoridad judicial la llamada a establecer si en un determinado caso se han violado o puesto en peligro los derechos fundamentales y es la competente para tomar las medidas pertinentes, con miras a corregir la actuación que dio origen a ello.

Aunque en el caso que ahora se estudia la sentencia de primer grado fue revocada -y esta Corte considera acertada la revocación-, mientras no lo fue, merecía el respeto no sólo de los destinatarios de las órdenes en ella impartidas sino el de toda la colectividad. Para la Corte, es grave antecedente, que no se debe repetir, la pública desconcepción que se hizo del fallo y del juez que lo dictó, antes de proferidas las providencias orientadas a su revisión.

Resulta extraña al Estado Social de Derecho y contraria a la Constitución la conducta de altos

servidores del Estado que, ante sus discrepancias respecto de una providencia judicial, optan por desacreditar al juez que la profiere, pues, al hacerlo, erosionan gravemente la vigencia de las instituciones jurídicas y dan pie a las vías de hecho como formas alternativas de solución de conflictos, que la Corte no vacila en rechazar.

No se olvide que dentro del sistema jurídico existen vías, también jurídicas, para controvertir los fallos judiciales y para hacer valer ante las jerarquías superiores, según la Constitución y la ley, las propias razones: en este caso, la impugnación del fallo de tutela. Son esos caminos los indicados cuando no se comparte una determinación del juez. Jamás el irrespeto al fallo, ni al juez, ni la discusión pública sobre su idoneidad.

Mientras el juez de tutela goce -como en este caso gozaba- de la facultad constitucional y legal y de la competencia para resolver sobre aquello que ante él se plantea, no es admisible la actitud renuente a cumplir, por parte de quien es destinatario de sus mandatos, y menos aun es de recibo la pública presión sobre los superiores jerárquicos para quitarles independencia en cuanto a la decisión de si mantienen o revocan la sentencia impugnada.

Más todavía, la Corte debe reiterar, en guarda de la autonomía funcional de los jueces, que, “en el ámbito de sus atribuciones (...), están autorizados para interpretar las normas en las que fundan sus decisiones” (Cfr. Sentencia T-094 del 27 de febrero de 1997), lo cual hace parte de la independencia que la Constitución les garantiza, por lo cual, inclusive, “tampoco es posible iniciar procesos disciplinarios contra los jueces con motivo de las providencias que profieren o a partir de las interpretaciones que en ellas acogen”.

Se repite que “la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados no puede abarcar el campo funcional, esto es el que atañe a la autonomía en la interpretación y aplicación del Derecho según sus competencias”. “Por consiguiente, el hecho de proferir una sentencia judicial en cumplimiento de la función de administrar justicia no da lugar a acusación ni a proceso disciplinario alguno” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-417 del 4 de octubre de 1993).

7. La libertad de locomoción. Su naturaleza fundamental no implica un carácter absoluto. La ley puede establecer restricciones. Sus limitaciones en los estados de excepción.

Ya la Corte ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el carácter fundamental de la libertad de locomoción y residencia de las personas, la cual no puede ser obstruida por la autoridad pública sino en los casos y bajo las circunstancias que el ordenamiento constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos autorizan.

En Sentencia T-518, del 16 de septiembre de 1992, la Corte Constitucional destacó:

“El derecho que ahora nos ocupa es fundamental en consideración a la libertad -inherente a la condición humana-, cuyo sentido más elemental radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos.

La libre locomoción está consagrada en varios convenios y pactos internacionales, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), cuyo artículo 13

señala que “toda persona tiene derecho a circular libremente (...) en el territorio de un Estado”, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Ley 74 de 1968, que en su artículo 12 indica: “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él...”. Añade esta última declaración que el enunciado derecho y los que con él se relacionan “no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”.

(...)

En ese orden de ideas, el cierre de una calle afecta la libertad de locomoción en cuanto impide a las personas transitar en espacios que, por su carácter público, deben ser accesibles a todos los miembros de la colectividad en iguales condiciones.

(...)

Así una vía pública no puede obstruirse privando a las personas del simple tránsito por ella, pues semejante conducta atenta contra la libertad de locomoción de la mayoría de los habitantes y lesiona el principio de prevalencia del interés general, además de que constituye una apropiación contra derecho del espacio público, esto es, un verdadero abuso por parte de quien pone en práctica el mecanismo de cierre”.

En el mismo fallo se advirtió, sin embargo, que no se trata de un derecho absoluto sino susceptible de restricciones y limitaciones, según lo que disponga la ley.

Dicho de otra manera, la libertad en cuestión, según los términos del artículo 24 de la Carta, consiste en el derecho que tienen todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional, de entrar y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia, pero, como resulta del mismo texto normativo y de la jurisprudencia mencionada, ese calificativo de fundamental, dado a la indicada expresión de la libertad personal, no equivale al de una prerrogativa incondicional, pues el legislador ha sido autorizado expresamente para establecer limitaciones a su ejercicio, buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema. Ello, claro está, sin que tales restricciones supongan la supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental, pues se entiende que no pueden desconocer su núcleo esencial. Es decir, el legislador no goza de la discrecionalidad suficiente como para llegar al punto de hacer impracticable, a través de las medidas que adopte, el ejercicio de tal libertad en su sustrato mínimo e inviolable.

Puede entonces la ley, por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, pero le está vedado soslayar los principios, valores y derechos constitucionales. La libertad del legislador va justamente hasta el límite que trazan la vigencia y la eficacia de ellos.

En el Estado Constitucional moderno todos los poderes públicos, incluido el legislador, están sometidos, como en esta misma sentencia lo destaca la Corte, a la Constitución y a los tratados internacionales sobre derechos humanos, y la validez de las normas expedidas con base en el ejercicio de facultades discrecionales que autorizan restricciones queda

condicionada, en todo caso, a la compatibilidad que exista entre ellas y la norma superior, así como a la necesidad del acto correspondiente para lograr los fines institucionales propuestos, en el marco de una sociedad democrática.

En cuanto se refiere a las limitaciones de la libertad de locomoción, los tratados internacionales han demarcado el campo de lo que es permisible, y, en consecuencia, aplicando lo previsto en el artículo 93 de la Constitución, el derecho fundamental del que se trata debe interpretarse de conformidad con lo allí dispuesto, siempre que se trate de convenios ratificados por Colombia.

La normatividad internacional al respecto admite las restricciones a la libertad de locomoción, si se reúnen algunas condiciones y se presentan determinadas circunstancias.

Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Ley 74 de 1968, establece en su artículo 12 lo siguiente:

“1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto. (...) (se subraya)

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante Ley 16 de 1972, en su artículo 22 dispone:

” Artículo 22. Derecho de Circulación y Residencia.

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un estado tiene derecho a circular por el mismo, y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido, sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas, o los derechos y libertades de los demás.

4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede así mismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público”. (se subraya)

Se concluye que la libertad de locomoción puede verse limitada en ciertos eventos por disposición constitucional o legal, y ello es así en el ordenamiento jurídico colombiano, si bien cabe distinguir entre las reglas aplicables en tiempo de paz y las que, de conformidad con la Carta y la Ley Estatutaria correspondiente, están autorizadas durante la vigencia de los estados de excepción. En estos últimos casos, aunque sin afectar el núcleo esencial del

derecho, las restricciones a su ejercicio individual, en guarda del interés colectivo, pueden ser más intensas.

Como ya se dijo, el ejercicio de la libertad de locomoción puede, en algunas ocasiones, comprometer el orden público, motivo por el cual el legislador extraordinario, cuando ha sido declarado el Estado de Guerra o el de Conmoción Interior, siempre que la medida en concreto guarde relación exclusiva, directa y específica con las causas que han determinado la perturbación, está facultado para imponer límites a dicho ejercicio con el fin de lograr el restablecimiento de la normalidad. Se trata de la imposición de obligaciones o prohibiciones extraordinarias, pero razonables, que el Estado exige a los particulares para sostener la estabilidad institucional, la pacífica convivencia y la seguridad jurídica, no menos que la eficacia de los demás derechos y libertades (Preámbulo y artículo 2 C.P.).

Los estados de excepción -debe reafirmarse- no tienen como objetivo único y exclusivo el de proteger la estructura del poder, sino que, además, han sido consagrados con la finalidad de poner a salvo a la comunidad, de garantizar los derechos de sus integrantes y de dar plena vigencia al interés general.

Esta Corte, en Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994, indicó lo siguiente sobre la naturaleza de las normas excepcionales:

“La restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales...”.

“Artículo 38. Facultades. Durante el Estado de Conmoción Interior el Gobierno tendrá además la facultad de adoptar las siguientes medidas.”

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

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

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

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

Parágrafo 2. No podrá en ningún caso ordenarse el desarraigo ni el exilio interno.”

Al ejercer el control automático de constitucionalidad del respectivo proyecto de ley estatutaria, y en lo referente al tema de las restricciones, la Corte declaró, en Sentencia C-179 de 1994 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz) la exequibilidad de la transcrita disposición y formuló las siguientes consideraciones:

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

()

Por otra parte, considera la Corte que no les asiste razón a los intervinientes citados que piden la inexecutable del inciso 3o. del literal a) del artículo 38 del proyecto de ley que se revisa, en el cual se exige a “personas determinadas” que comuniquen con antelación de dos días todo desplazamiento fuera de la localidad en que tengan su residencia habitual, porque no se trata de una limitación a la libertad corporal de las personas, sino del requerimiento de un permiso especial que deben obtener para poderse movilizar, debido a la grave situación de orden público que se viva en determinada zona del territorio nacional.

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

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

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

El Decreto Legislativo 717 ya citado definió en su artículo 1 como zonas especiales de orden público “aquellas áreas geográficas en las que con el fin de restablecer la seguridad y la convivencia ciudadanas afectadas por las acciones de las organizaciones criminales y terroristas, sea necesaria la aplicación de una o más de las medidas excepcionales de que tratan los siguientes artículos, sin perjuicio de la aplicación de las demás medidas que se hayan dictado con base en la conmoción y que se encuentren vigentes”.

El artículo 3 ibídem estableció:

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

Mediante Sentencia C-295 del 5 de julio de 1996, dicha norma fue declarada exequible por esta Corporación, salvo la expresión “inscripción en la Alcaldía”, la cual fue declarada inexecutable por violar el artículo 24 de la Constitución. La Corte hizo las siguientes precisiones sobre el aludido precepto:

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

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

Por lo anterior, a juicio de la Corte, con las restricciones enunciadas en el artículo 3°, a saber, el toque de queda, los retenes militares, los indicativos especiales para la movilización, los salvoconductos y la comunicación anticipada sobre desplazamiento fuera de la cabecera municipal, no se quebranta el artículo 28 constitucional, pues tales medidas no implican una privación de la libertad corporal de las personas, sino que por el contrario, tienen como finalidad que en aquellas zonas clasificadas como especiales por el incremento de la actividad de las organizaciones criminales y terroristas que afectan en forma grave la situación de orden público, se adopten instrumentos encaminados a proteger la vida, bienes y derechos de las personas - artículo 2° CP.-, así como su integridad física” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-295 del 5 de julio de 1996. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara).

El Decreto Legislativo 717 de 1996 fue a su vez desarrollado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 2 de dicha norma, mediante el Decreto 871 del 13 de mayo del mismo año -simplemente instrumental, respecto de aquél y en todo dependiente de su vigencia-, por el cual delimitó como zona especial de orden público “el área geográfica de la jurisdicción de todos los municipios que pertenecen a los departamentos de Guaviare, Vaupés, Meta, Vichada y Caquetá”.

Ahora bien, por Decreto 777 de 1996 fue prorrogado nuevamente el Estado de Conmoción Interior y mediante el Decreto 1303 del 25 de julio de 1996, el Presidente de la República lo

levantó, pero, facultado para ello por el artículo 213 de la Constitución, prorrogó por noventa días más, a partir del 29 de julio de 1996, la vigencia de los Decretos 1901, 1902 y 2110 de 1995, y 717 y 900 de 1996.

En el caso bajo estudio, alegó uno de los intervinientes que las autoridades públicas no estaban habilitadas para restringir en la zona de los hechos la libertad de locomoción. El Decreto Legislativo 717 de 1996, en virtud del cual se establecieron dichas limitaciones, se refería expresamente a que éstas se aplicaran en las llamadas “Zonas de Orden Público”, determinadas, en lo que toca con la región, por el mencionado Decreto 871, y, en cuanto éste último no fue expresamente prorrogado en su vigencia, no podía, según ese enfoque, aplicarse al Departamento del Caquetá.

Este argumento no podía prosperar en relación con la tutela revisada, ya que las limitaciones impuestas a la libertad de locomoción eran aplicables en ese momento al Departamento del Caquetá: éste sí gozaba de la calificación de “zona especial de orden público”.

En efecto, aunque el Decreto 1303 de 1996 no incluyó el 871 del mismo año entre aquellos cuya vigencia se prorrogaba, tal disposición permanecía vigente para la época en que tuvieron lugar los acontecimientos, si se tienen en cuenta su naturaleza y el ámbito propio de los actos presidenciales fundados en el artículo 213 de la Carta Política.

Los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en virtud de las facultades que le otorgan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, agotan en sí mismos las posibilidades extraordinarias de restringir derechos y libertades durante la vigencia de los estados de excepción, por lo cual los de carácter puramente instrumental o administrativo, que son totalmente subalternos de los primeros, nada pueden agregar a ellos desde el punto de vista material y, si lo hacen, caen bajo el control oficioso de esta Corte, perdiendo entonces competencia el Consejo de Estado para verificar su legalidad.

Dijo la Corte a ese respecto:

“...las extraordinarias atribuciones concedidas al Presidente de la República por los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución -justamente por concentrar el Gobierno durante ellos un excepcional cúmulo de poder- son de alcance restringido, enmarcado por las normas constitucionales, y de interpretación estricta, y le permiten únicamente regular asuntos relacionados de manera directa, exclusiva y específica con las causas de la perturbación.

Las medidas que se adopten, precisamente por su sentido excepcional y con miras a su eficacia, deben estar plasmadas en decretos con fuerza legislativa y revestidos de autoridad suficiente para suspender (artículos 212 y 213 C.P.) o para modificar (artículo 215 C.P.) la normatividad preexistente de rango legal. En consecuencia, están reservadas al Presidente de la República, con las firmas de todos sus ministros, en su calidad de legisladores extraordinarios.

De ello se deduce que las disposiciones sustancialmente orientadas a conjurar las causas de la crisis de orden público o a impedir la extensión de sus efectos, en cuanto -se repiten- tienen un carácter legislativo, no pueden estar incluídas en actos de jerarquía inferior, no aptos para afectar la legislación ni para restringir o condicionar el ejercicio de los derechos y

libertades públicas, lo que por regla general impide utilizar, para consagrar aquéllas, la potestad reglamentaria o las atribuciones puramente administrativas del Presidente de la República.

Desde luego, pero en aspectos puramente instrumentales -jamás de fondo-, imprescindibles para la ejecución concreta y específica de los decretos legislativos, con estricta sujeción a los dictados de éstos y, por supuesto, sin posibilidad alguna de limitar o afectar los derechos fundamentales, podría caber el ejercicio de la potestad reglamentaria, de modo marginal.

En virtud de tal posibilidad, el Gobierno no está facultado para añadir disposición sustancial alguna.

No es aceptable que por ese camino se introduzcan reglas reservadas por la Constitución a la ley, ni adiciones, modificaciones, aclaraciones o condicionamientos de fondo a las medidas adoptadas en decretos legislativos, y mucho menos podría pensarse que en tales actos fuera dable al Gobierno plasmar normas de contenido penal, disciplinario o sancionatorio.

Dada la naturaleza de la función constitucional extraordinaria que se atribuye al Ejecutivo en tales casos, el ámbito del poder reglamentario es de suyo exiguo, restringido, pues la función que se cumple en guarda del orden público está prácticamente copada, desde el punto de vista de las transitorias atribuciones normativas del presidente, por los decretos con fuerza de ley.

De allí resulta, por tanto, para los efectos del control constitucional confiado a esta Corte, que la competencia de ésta no procede de la calificación formal que se haya hecho de un decreto como reglamentario, sino de su contenido material, toda vez que, si en realidad, considerada su sustancia, se trata de medidas legislativas, la Corte debe asumir de oficio su conocimiento en caso de que el Ejecutivo no se lo remita al día siguiente al de su expedición" (Cfr. Sentencia C-451 del 19 de septiembre de 1996. Magistrados Ponentes : Drs. José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara).

Precisamente por ello, en la citada sentencia, mediante la cual se efectuaba el control de constitucionalidad del Decreto 1303 de 1996, que prorrogaba varias medidas excepcionales, la Corte declaró inexecutable la que se hacía de uno de los decretos reglamentarios, el 2110 de 1995, pues tal prórroga, en cuanto a él se refería, "no podía ser incluida en uno legislativo".

Es decir, en cuanto al Decreto 871, no solamente estuvo excluido de la lista de prórrogas incorporada por el Ejecutivo al Decreto 1303 de 1996, sino que el Gobierno no podía incluirlo como prorrogado.

Empero, su carácter accesorio respecto del Decreto Legislativo 717, éste sí prorrogado de manera expresa, implicaba la prolongación de su vigencia, en cuanto seguía la suerte de la norma principal.

Se concluye de lo dicho que la zona dentro de la cual imperaba la orden militar de establecer barricadas era, en ese momento, una zona especial de orden público, luego cabían las

restricciones contempladas en el Decreto Legislativo 717 de 1996. En el caso de la referencia no podía prosperar la acción de tutela, por cuanto las disposiciones restrictivas fueron expedidas por las autoridades competentes en ejercicio de sus funciones y ajustadas al ordenamiento constitucional, según sentencias de esta Corte.

Además, la ejecución de tales medidas correspondía al Ejército Nacional, el cual, según se deduce del material probatorio que reposa en el expediente, no suprimió la libre circulación de personas. Simplemente la limitó, en cumplimiento de las aludidas normas y en ejercicio de sus deberes constitucionales establecidos en los artículos 2 y 217 de la Carta. Los residentes de la zona podían transitar a pie por la carretera, siempre y cuando obtuvieran el permiso respectivo por parte de las Fuerzas Armadas, aunque el tránsito vehicular, en virtud de su misma naturaleza y de los peligros que representaba en el momento para la guarda del orden público, estaba sujeto a mayores controles, perfectamente autorizados por las normas extraordinarias entonces en vigor, según las previsiones de la Ley Estatutaria sobre estados de excepción. Repárese en que, en general, este tipo de tránsito, incluso en épocas de normalidad, tiene una reglamentación más exigente, por razones de seguridad y salubridad públicas.

Para la Corte, la libertad de movimiento de carácter estrictamente personal, particularmente la que se concreta en el traslado del individuo de un lugar a otro por sus propios medios, desapareciendo los motivos que justifican la vigilancia estatal sobre los vehículos automotores o de otra índole, debe tener un ámbito de protección mucho mayor, en cuanto la autonomía de movimiento es inherente al ser humano, según lo dicho. Y lo tuvo, según lo acreditado, por cuanto -se repite- nunca se dió en el caso concreto la suspensión del derecho fundamental de locomoción, ni se obstaculizó el tránsito de las personas, sino que, simplemente, se lo sometió a condiciones previas, totalmente proporcionadas a la gravedad de la situación, y cuyo cumplimiento no era difícil ni hacía impracticable el ejercicio de las libertades constitucionales invocadas.

En síntesis, frente a los hechos objeto de la solicitud de amparo, no encuentra la Corte motivo alguno de inconstitucionalidad en la actuación de la Fuerza Pública, por lo cual se declarará que la acción de tutela no estaba llamada a prosperar.

8. El derecho constitucional a que el tránsito de alimentos, medicinas y personal médico no se obstruya en ningún tiempo

Uno de los argumentos de la demanda consistió en este caso en sostener que la orden de establecer parapetos en la vía afectaba de manera grave a la población, por cuanto hacía imposible que a la zona en conflicto llegaran alimentos y medicinas.

Si bien uno de los testimonios considerados aseguró que en cierta oportunidad se había obstaculizado transitoriamente la labor del cuerpo médico, y, al decir de otro testigo, se dificultó el tránsito a un camión cargado de víveres, en el expediente no existe prueba de que tales situaciones, coyunturales y transitorias, se hubieren prolongado en forma tal que el personal de salud, las medicinas o los alimentos no hubieren llegado oportunamente a su destino, ni tampoco hay evidencia en el sentido de que las restricciones aplicadas con apoyo en las normas de excepción hubieren significado el bloqueo del tránsito peatonal y vehicular de manera que se hubiera causado daño a la población civil en tales materias.

De ninguna manera fue cercada ni sitiada la comunidad y, aun con las limitaciones introducidas a la libertad de locomoción, mal podría afirmarse, según lo probado, que las órdenes militares impartidas hubieran ocasionado la imposibilidad del tránsito de medicamentos y víveres, por lo cual carece de fundamento el cargo por violación o amenaza de los derechos fundamentales a la vida y a la salud de los habitantes.

No duda la Corte en advertir que, si así hubiese sucedido, la acción de tutela habría tenido que prosperar, pues en tal hipótesis -no probada en este caso- se habría desconocido de manera flagrante el núcleo esencial de los aludidos derechos fundamentales, se habrían quebrantado clarísimos principios del Derecho Internacional Humanitario y de tratados internacionales obligatorios para Colombia (artículo 93 C.P.), se habría transgredido el artículo 214 de la Constitución, que prohíbe expresamente en los estados de excepción suspender los derechos humanos y las libertades públicas, y, por tanto, habría tenido lugar la responsabilidad constitucional de las autoridades implicadas, con arreglo al numeral 6 del mismo precepto superior.

DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMASE, por las razones expuestas, el fallo proferido en segunda instancia por el Juzgado Unico Promiscuo del Circuito de Belén de los Andaquies (Caquetá), en virtud del cual se negó el amparo solicitado, por no haberse violado derecho fundamental alguno.

Segundo.- PREVIENESE a las autoridades militares, en sus distintos rangos, para que en el futuro se abstengan de controvertir, por fuera de los recursos de ley, los fallos judiciales.

Tercero.- LIBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el Magistrado doctor Vladimiro Naranjo Mesa no firma la presente providencia por encontrarse en comisión oficial en el exterior.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia SU-257/97

ORDENES MILITARES-Prevalencia general sobre órdenes de jueces de tutela (Aclaración de voto)

La fuerza pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional) tiene la función específica de mantener el orden público. Su organización y la misión que deben cumplir, hacen que la regla general sea ésta: sólo excepcionalmente podría un juez de tutela impartir una orden a un militar en servicio activo o a un agente de policía. ¿Por qué? Sencillamente, porque toda la organización de un cuerpo armado y su eficacia, dependen del cumplimiento de las órdenes de los superiores jerárquicos. Si se admitiera que los miembros de la fuerza pública están obligados a seguir la orden del juez de tutela que pugna con la del superior jerárquico, se desvertebraría toda la organización armada. En síntesis, en caso de una disparidad entre la orden del superior jerárquico y una de un juez de tutela, el miembro de la fuerza pública que cumple funciones militares o de policía tendrá que atenerse a las órdenes de su superior.

Esta es la regla general. El militar que recibió la orden del juez, en este caso, se abstuvo de cumplirla. Sin embargo, la Corte ha reconocido que su negativa fue justificada, por lo cual nunca fue procedente sancionarlo por desacatarla. El llamado a decidir válidamente si cumple o no la orden del juez contraria a la de sus superiores jerárquicos, es el propio miembro de la fuerza pública. Y siempre deberá tener en cuenta que su primera obligación es la obediencia debida a sus superiores jerárquicos. Los militares relacionados directa o indirectamente con la orden ilegal del juez, se limitaron a señalar la imposibilidad jurídica de cumplirla. Por eso no era pertinente la prevención que, por vía general, se hace en la sentencia. Recuérdese que los fallos de tutela sólo tienen fuerza vinculante para quienes

fueron partes en el proceso respectivo.

Bogotá, mayo 28 de 1997

Con el debido respeto, aclaro el voto en la sentencia de la referencia, así:

Primero.- La fuerza pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional) tiene la función específica de mantener el orden público.

A las Fuerzas Militares corresponde la finalidad primordial de defender la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional y mantener el orden constitucional.

La Policía, por su parte, está encargada de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

Su organización y la misión que deben cumplir, hacen que la regla general sea ésta: sólo excepcionalmente podría un juez de tutela impartir una orden a un militar en servicio activo o a un agente de policía. ¿Por qué? Sencillamente, porque toda la organización de un cuerpo armado y su eficacia, dependen del cumplimiento de las órdenes de los superiores jerárquicos. Si se admitiera que los miembros de la fuerza pública están obligados a seguir la orden del juez de tutela que pugna con la del superior jerárquico, se desvertebraría toda la organización armada. En síntesis, en caso de una disparidad entre la orden del superior jerárquico y una de un juez de tutela, el miembro de la fuerza pública que cumple funciones militares o de policía tendrá que atenerse a las órdenes de su superior. Esta es la regla general.

Todo lo anterior está plenamente confirmado por el artículo 91 de la Constitución:

“En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta.

Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición.

“Respecto de ellos, la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que da la orden”.
(Negrilla fuera del texto).

De otro lado, la confirmación plena de la tesis que sostengo, es ésta: el militar que recibió la orden del juez, en este caso, se abstuvo de cumplirla. Sin embargo, la Corte ha reconocido que su negativa fue justificada, por lo cual nunca fue procedente sancionarlo por desacatarla.

Segundo.- Dada la naturaleza de las operaciones militares o de policía, y teniendo en cuenta los perjuicios que para la comunidad podría traer consigo el incumplimiento de las órdenes superiores, es claro que el miembro de la fuerza pública que recibe una orden de un juez de tutela encaminada a frustrar, cambiar u obstaculizar el cumplimiento de tales órdenes, está en el deber de abstenerse de obedecerla, pues ante todo está el mantenimiento de la disciplina, el respeto a la autoridad de sus superiores.

¿Cómo aceptar, por ejemplo, que un juez de tutela ordene retirarse a un cuerpo de ejército que está sitiando una ciudad en poder del enemigo, en guerra internacional, con el pretexto de defender los derechos de la población civil? ¿Qué decir de otro juez que ordenara a un comandante de batallón abstenerse de combatir contra una cuadrilla de bandoleros, porque, según el juez, en la lucha pueden ocasionarse daños a personas ajenas al conflicto? ¿Puede un juez de tutela oponerse legítimamente al allanamiento a un inmueble, que miembros de la fuerza pública tratan de llevar a cabo con sujeción a las normas pertinentes?

En conclusión: el llamado a decidir válidamente si cumple o no la orden del juez contraria a la de sus superiores jerárquicos, es el propio miembro de la fuerza pública. Y siempre deberá tener en cuenta que su primera obligación es la obediencia debida a sus superiores jerárquicos.

Tercero.- No puede discutirse que la manera de controvertir los fallos judiciales, consiste en el uso de los recursos consagrados en la ley. Debo sin embargo comentar lo siguiente:

Implantada en Colombia la funesta costumbre de que magistrados, jueces y fiscales polemiquen públicamente sobre las decisiones que profieren o sobre los negocios de los cuales conocen, ese mal ejemplo se ha extendido a los demás.

En el caso que nos ocupa, los militares relacionados directa o indirectamente con la orden ilegal del juez, se limitaron a señalar la imposibilidad jurídica de cumplirla. Por eso no era pertinente la prevención que, por vía general, se hace en la sentencia. Recuérdese que los fallos de tutela sólo tienen fuerza vinculante para quienes fueron partes en el proceso respectivo.

Pienso que el silencioso y respetuoso acatamiento a los fallos judiciales sólo comenzará a darse en Colombia cuando magistrados, jueces y fiscales den ese ejemplo. El que ahora dan es el contrario.

Es todo.

JORGE ARANGO MEJÍA