

Sentencia C-048/01

Referencia: expediente D-3058

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8 (parcial) de la Ley 418 de 1997.

Actor: Lincoln Castilla Baez

Magistrado Ponente
Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de enero de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos establecidos por el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Lincoln Castilla Baez, demandó algunos apartes contenidos en el artículo 8º de la Ley 418 de 1997, *"por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones"*.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el artículo 8° de la Ley 418 de 1997 y se subrayan los apartes impugnados, de conformidad con el texto publicado en el Diario Oficial número 43.201 del 26 de diciembre de 1997.

*"Ley 418 de 1997
(diciembre 26)*

"Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones".

*El Congreso de Colombia
Decreta:
(...)*

*TITULO I
INSTRUMENTOS PARA LA BUSQUEDA DE LA CONVIVENCIA
Capítulo I*

Disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas al margen de la ley, a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca el carácter político para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica.

ARTICULO 8°.- En concordancia con el Consejo Nacional de Paz, los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

a) Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca el carácter político;

b) Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca el carácter político, dirigidos a obtener soluciones al conflicto armado, la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto a los derechos humanos, el cese o disminución de la intensidad de las hostilidades, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Parágrafo 1°.- Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el

Gobierno Nacional les reconozca el carácter político, quienes podrán desplazarse por el territorio nacional. Para tal efecto, el Gobierno Nacional notificará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichas Organizaciones Armadas.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, durante el tiempo que duren éstos.

El Presidente de la República, mediante orden expresa, y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y las libertades de la comunidad, ni genere inconvenientes o conflictos sociales.

Se deberá garantizar la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogo, negociación y firma de acuerdos de que trata esta ley.

El Gobierno Nacional podrá acordar, con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales se les reconozca carácter político, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra éstos, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso.

La seguridad de los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca el carácter político, que se encuentran en la zona, en proceso de desplazamiento hacia ella o eventual retorno a su lugar de origen, será garantizada por la Fuerza Pública.

Parágrafo 2º.- Se entiende por miembro-representante, la persona que la organización armada al margen de la ley a la cual el Gobierno Nacional le reconozca carácter político, designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno Nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero, la persona de la sociedad civil que sin pertenecer a la organización armada al margen de la ley a la cual el Gobierno Nacional le reconozca el carácter político, pero con el consentimiento expreso de ésta, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociación y eventual suscripción de acuerdos.

No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de éstos, resolución de acusación.

Parágrafo 3º.- Con el fin de garantizar la participación de los miembros representantes de los grupos guerrilleros que se encuentran privados de la libertad en los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, el Gobierno Nacional, podrá establecer las medidas necesarias que faciliten su gestión, mientras cumplen su condena o la medida de aseguramiento

respectiva".

III. LA DEMANDA.

Según criterio del actor los segmentos normativos acusados violan el preámbulo, los artículos 1º, 2º, 3º, 93, 150, 189, 213, 216, 217, 218 de la Constitución. Por consiguiente, solicita que la Corte Constitucional declare la inexecutable de los apartes acusados.

La demanda sostiene que las disposiciones impugnadas propician la "desintegración del territorio", por cuanto dejan una zona importante del país en manos de "los grupos alzados en armas que desconocen la legitimidad del Estado para amparar sus fechorías". Por lo tanto, la falta de presencia estatal en las zonas del despeje hace que los grupos armados al margen de la ley sean los que detentan el poder y, por consiguiente, sean estas organizaciones las que realicen actos de soberanía, vulnerando así el artículo 3º de la Carta, el cual dispone que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo. Al respecto el actor dijo:

"Las evidencias de lo que actualmente ocurre en la zona de despeje concedida por el Gobierno a un grupo armado al margen de la ley, obligan a ese mismo gobierno a devolverle al país la soberanía sobre este territorio y a evitar que se repita la nefasta experiencia que no ha servido sino para poner en tela de juicio la legitimidad del estado democrático".

El demandante agrega que las normas acusadas abandonan la obligación constitucional del Estado de proteger los derechos de los habitantes de la porción desmilitarizada, por lo que se vulnera el artículo 93 de la Constitución, el cual establece que las garantías y mecanismos de protección de los derechos humanos que consagran los tratados internacionales prevalecen en el orden interno, incluso en los estados de excepción.

De otra parte, el actor considera que el texto normativo impugnado también transgrede los artículos 216 a 218 de la Carta que establecen la misión constitucional de la fuerza pública. En efecto, a su juicio, la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de las libertades públicas, son imperativos para la fuerza pública, por lo que no pueden existir normas que impidan cumplir con funciones constitucionalmente asignadas. Así, las "finalidades constitucionales de la fuerza pública son irrenunciables ya que constituyen su razón de ser en la estructura del Estado; limitar esa misión dentro de una determinada parte del territorio nacional es abiertamente inconstitucional porque niega la esencia misma de las instituciones". De acuerdo con lo anterior, agrega el demandante, que las normas acusadas desconocen la jurisprudencia constitucional contenida en las sentencias T- 434 de 1993 y T-439 de 1992, en donde la Corte precisó que las fuerzas armadas, en cumplimiento de su deber constitucional, están legitimadas para hacer presencia en todo el territorio nacional y combatir

hasta su sometimiento o reducción a todas las personas o grupos que buscan terminar con el régimen constitucional vigente. En este sentido, el actor concluye que solamente el constituyente primario podría, por razones de su propia soberanía, condicionar o limitar la acción de la fuerza pública en una parte del territorio nacional.

Así mismo, según criterio del actor, la facultad normativa demandada desconoce los artículos 150 y 213 de la Carta, en razón de que el Congreso dio el trámite de una ley ordinaria a un tema de manejo de orden público, el cual debe regularse por las normas que rigen los estados de excepción. Sobre el particular, el ciudadano expresó lo siguiente:

"las facultades sobre localización y modalidades de acción de la fuerza pública encaminadas a limitar su misión constitucional en determinado territorio donde se ubiquen los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley, es de por sí una atribución extraordinaria aplicable solamente en el marco de una situación de conmoción interior; pero como se desprende de los mismos textos constitucionales, este estado excepcional es transitorio porque la voluntad del constituyente primario fue la de garantizar el ordinario desempeño de las instituciones públicas para no caer en la inveterada costumbre de los gobiernos anteriores que utilizaban en forma permanente los estados de excepción".

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Defensa Nacional.

La ciudadana Eduth Claudia Henández Aguilar, en su condición de apoderada del Ministerio de Defensa Nacional, intervino para solicitarle a la Corte que declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

En una breve intervención, el Ministerio sostiene que la norma acusada desarrolla los fines y valores del Estado Social de Derecho, el cual "impone la obligación de ofrecer a la población condiciones sociales y económicas adecuadas que les permita un desenvolvimiento personal digno y como quiera que las actuales circunstancias del conflicto colombiano obstaculizan ese ideal, el Congreso Nacional, comprometido en el camino de búsqueda de la paz, diseño mecanismos para facilitar su consecución y entre esos están precisamente los demandados, los cuales son perfectamente válidos para procurar la realización de los ideales que la misma Constitución demanda".

Finalmente, la interviniente dijo que las disposiciones impugnadas encuentran claro sustento constitucional en el numeral 3° del artículo 189, como quiera que corresponde al Presidente de la República dirigir la fuerza pública y "disponer de ella como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República"

2. Ministerio del Interior.

En representación del Ministerio del Interior, el ciudadano Francisco Beltrán Peñuela intervino en el asunto de la referencia para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Por ello, le solicitó a la Corte declararlas exequibles, conforme a los siguientes planteamientos:

La facultad legal del Presidente para retirar la fuerza pública de una zona del territorio nacional no sólo no vulnera la Carta sino que desarrolla su artículo 2°, puesto que busca adelantar negociaciones para lograr la convivencia pacífica como fin esencial del Estado. Para sustentar su tesis, el Ministerio cita un aparte de la sentencia T-102 de 1993 de la Corte Constitucional.

De otra parte, el ciudadano dijo que el establecimiento de áreas de distensión no disgrega el territorio nacional, pues la localización de un grupo armado en la zona es temporal y lo hace con el fin de llevar a cabo diálogos para las negociaciones de paz. De igual manera, afirma que se mantiene la actual división político administrativa de la zona, por lo que no puede argumentarse que exista una nueva delimitación del territorio "sino tan sólo la ubicación temporal de una organización armada".

Así mismo, opina el interviniente que tampoco se contravienen los artículos 216 a 218 de la Constitución, puesto que la norma acusada "no dispone que en la zona de despeje o distensión se establezca un cuerpo armado que ejecute actos de fuerza pública", de ahí que, según su criterio, el argumento del actor "parte de una interpretación errónea de la norma".

En cuanto a la supuesta vulneración de los artículos 150 y 213 de la Carta, el interviniente le solicita a la Corte abstenerse de estudiar el argumento expresado en la demanda, según el cual el establecimiento de la zona de distensión debió efectuarse por el Presidente mediante decretos legislativos, como quiera que no existió cargo al respecto, por lo que se presenta una ineptitud sustantiva de la demanda. De todas maneras, el interviniente no comparte la tesis del actor, por cuanto el estado de conmoción interior sólo puede ser decretado por 90 días y el proceso de paz no puede limitarse en el tiempo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuellar, en su concepto No. 2281 recibido en esta Corporación el 28 de agosto de 2000, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de los apartes normativos acusados de la Ley 418 de 1997, "en los términos del presente concepto". Las principales razones del Ministerio Público se resumen a continuación:

En primer término, la Vista Fiscal sostiene que algunos argumentos del demandante parten de la indebida aplicación de la norma acusada, puesto que invoca los hechos que han tenido ocurrencia en la zona de distensión para sostener la inconstitucionalidad. Por lo tanto, el actor se equivoca, como quiera que el juicio de constitucionalidad implica un cotejo de la norma abstracta, impersonal y general y no puede abarcar un entendimiento práctico de la disposición acusada. Por ello, "respecto de los argumentos relacionados con la indebida aplicación de la norma o los excesos cometidos en la misma", la Procuraduría solicita que la Corte se inhíba, por ineptitud sustantiva de la demanda.

De otra parte, el Ministerio Público afirma que las conclusiones de la demanda parten de una presentación parcial de las normas acusadas y de una lectura aislada de la Constitución, por cuanto la hermenéutica sistemática de la misma evidencia que lo acusado no vulnera la Carta sino que, por el contrario, la desarrolla. En efecto, según su criterio, la finalidad del Estado de asegurar la convivencia pacífica y la paz como valor superior, sustenta los instrumentos normativos que buscan el diálogo y la concertación como medios para dar solución pacífica al conflicto armado interno, dentro de los cuales está el establecimiento de una zona desmilitarizada. Al respecto el Procurador afirma que:

"Los distintos mecanismos acordados entre el Estado y la guerrilla como las mesas de diálogo, los Comités temáticos y las audiencias públicas en la denominada zona de distensión en las que cada vez es mayor la experiencia y la participación de la sociedad civil, se han convertido en verdaderos hitos en el proceso hacia la paz y no hubieran sido posibles sin el desarrollo de las facultades cuestionadas. Y ello ha sido así, por cuanto en desarrollo de tales facultades el Gobierno Nacional pudo crear las condiciones para que se produjeran los escenarios apropiados para que mediante el diálogo y la discusión se ventilarán los problemas de cuya solución depende el desenlace pacífico del conflicto

Afirmar que facultades como la de determinar la posición de las fuerzas militares para efectos de facilitar el diálogo y los acuerdos con los grupos insurgentes y la de acordar zonas para que tales diálogos y acuerdos se hagan en las condiciones adecuadas, son contrarias a la Carta, equivale a decir que sólo con el establecimiento de condiciones hostiles o con la confrontación armada puede llegarse a la solución del conflicto".

De otra parte, el Ministerio Público dijo que, contrario a lo sostenido por el actor, la vigencia y garantía de los derechos humanos en nuestro país dependen de un ambiente pacífico, puesto que "la paz se ha convertido para Colombia en condición fáctica de vigencia de los derechos humanos fundamentales. De allí que la acción concertada de todas las ramas y órganos del Estado en la perspectiva de la convivencia y la reconciliación nacionales, sea indispensable en la búsqueda de

soluciones pacíficas del conflicto".

El Procurador manifestó que las facultades cuestionadas no conllevan a la suspensión del Estado de Derecho ni a la sustitución de las autoridades en la zona. Por el contrario, la norma es clara al manifestar que la atribución no significa que pueden conculcarse los derechos y libertades de la comunidad. Por consiguiente, de la norma acusada "no se desprende tampoco nada distinto a lo que literalmente allí se dice, o sea, que la ejecución de las órdenes de captura se suspenderá, en el entendido de que esa suspensión sólo regirá `hasta que el gobierno así lo determine o declare que ha culminado el proceso`"

Finalmente, en relación con la tesis de la demanda, según la cual el Legislador no podía autorizar al Presidente de la República a desmilitarizar una zona del territorio Colombiano, sino que éste debía utilizar la facultad constitucional para decretar estados de excepción, el Ministerio Público sostiene que los supuestos fácticos en que se apoya el actor "no se compadecen con la realidad histórica, política y social del conflicto armado en Colombia", como quiera que el conflicto "supera ya casi medio siglo" y ha generado "una cultura de la violencia", lo cual, evidentemente, no podrá ser solucionado en el período transitorio que la Constitución señala para los estados de excepción.

VI. AUDIENCIA PUBLICA

En razón de la importancia y la trascendencia nacional del tema que hoy ocupa a la Corte Constitucional, la Sala Plena autorizó la celebración de una audiencia pública dentro de los expedientes radicados con los números D-3055 y D-3058, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 12 del Decreto 2067 de 1991 y 60 del Reglamento de esta Corporación. Así, mediante auto del 22 de noviembre de 2000, el entonces Magistrado ponente, Jairo Charry Rivas, invitó a varias autoridades y entidades para que expongan sus criterios en relación con las normas acusadas de la Ley 418 de 1997. La audiencia se desarrolló el 7 de diciembre de 2000, a partir de las 8:30 de la mañana, en las instalaciones del Palacio de Justicia.

En cuanto a la demanda de la referencia, los argumentos centrales de las intervenciones se resumen a continuación:

6.1. Ciudadano Lincoln Castilla Baez

El demandante señaló que si bien es partidario de una salida negociada del conflicto colombiano como "primera" y "necesaria" alternativa, la paz debe conseguirse dentro de los parámetros constitucionales propios del Estado Social de Derecho, por lo que "la paz no se puede conseguir a cualquier precio", de ahí que todo acto contrario a la Carta deba ser retirado del ordenamiento jurídico. Con base en lo anterior, el actor reitera los argumentos expuestos en la demanda y solicita que la Corte declare la inexecutable de los apartes normativos demandados contenidos en el artículo 8 de la Ley 418 de 1997.

Además de todo lo expuesto en la demanda, el ciudadano dijo que una simple lectura de la norma acusada permite afirmar que el “despeje” es un acto contrario a la función constitucional asignada a la fuerza pública que consiste en la protección de los derechos y garantías de los colombianos, pues la falta de presencia del ejército y de la policía en una zona del país produce “daños evidentes” que deben ser evitados con el retiro del ordenamiento jurídico de la norma acusada. Para sustentar su argumento, el actor se refirió a algunos apartes del informe E/CN.4/2000/11 del 9 de marzo de 2000 de la oficina en Colombia de la alta comisionada para los derechos humanos de la ONU, quien recomienda al gobierno colombiano hacer efectivo el pleno goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales en la zona de distensión.

A manera de conclusión, el demandante sostiene que la decisión de la Corte Constitucional “debe recoger el sentimiento del pueblo colombiano que reclama a gritos limitar y reglamentar las facultades conferidas al ejecutivo, para que la búsqueda de la paz, se haga conservando el ordenamiento constitucional”. Por lo tanto, esta Corporación deberá fallar teniendo en cuenta las siguientes cuatro premisas, a saber: a) tal y como la Corte ya lo había dicho en la sentencia T-421 de 1992, todas las normas y todos los actos deben subordinarse a la Constitución. Incluso, dice el demandante, las decisiones dirigidas a obtener la paz. b) la Corte debe aclararle al gobierno que la creación de las zonas debe ser consultada a la población afectada, como una forma de concretar la democracia participativa, c) deben condicionarse las negociaciones a la existencia de hechos de paz y, d) el gobierno debe reglamentar y precisar la duración del despeje y la extensión de la zona, de tal forma que se condicionen “al avance y muestra de resultados en las negociaciones”, todo aquello siempre y cuando haya presencia de las autoridades civiles en la zona y la verificación nacional e internacional de la desmilitarización.

6.2. Intervención del Procurador General de la Nación

El doctor Jaime Bernal Cuellar reiteró su concepto en relación con la exequibilidad de la norma acusada y puntualizó principalmente dos aspectos. De un lado, expresó que el control constitucional debe efectuarse sólo en relación con el texto normativo acusado, por lo que los reproches originados en la situación fáctica de la zona objeto de la norma, no deben ser cuestionados en el presente juicio. No obstante, el jefe del Ministerio Público informa que tiene conocimiento que en la “zona de distensión” se han violado algunos derechos fundamentales de la comunidad y se han presentado algunos actos arbitrarios de los grupos alzados en armas.

De otro lado, el Procurador sostiene que la norma acusada, no su aplicación, desarrolla los artículos 2º y 22 de la Carta, en tanto y cuanto busca alcanzar la paz y la convivencia pacífica en nuestro país, a través del diálogo y de la negociación política con un grupo guerrillero. Así pues, a su juicio, el diálogo con la guerrilla y la desmilitarización de una zona del país son instrumentos legítimos para conseguir la paz, que es uno de los principales objetivos de la Constitución de 1991.

Finalmente y para conciliar las anteriores premisas, el Procurador considera necesario “reglamentar” algunos aspectos del actual manejo político y jurídico del despeje, pues la finalidad de la “zona no es entregar el territorio” sino mantener y facilitar el diálogo. En tal virtud, el Ministerio Público sostiene que debe precisarse que la norma acusada es constitucional sólo si consagra una “zona para el diálogo”, una desmilitarización temporal aunque indefinida previamente y debe exigirse que en su interior se respeten los derechos fundamentales de los habitantes de ese territorio.

6.3. Intervención de la Defensoría del Pueblo

Actuando en representación del Defensor del Pueblo, en la audiencia pública intervino el ciudadano Juan Fernando Jaramillo Pérez, quien solicitó que la Corte Constitucional declare la exequibilidad de la norma acusada. En primer lugar, la Defensoría resalta el aparte impugnado, según el cual el Presidente puede retirar la fuerza pública de una zona del país “siendo fundamental para ello que

como todo elemento fáctico, debió ser demostrado. Por lo tanto, la supuesta aplicación inconstitucional de la norma debe ser ajena al control constitucional. No obstante, ello “no significa que el Gobierno Nacional desprecie la argumentación; precisamente en el día de ayer al prorrogar el término de la zona de distensión, a través de la Resolución 101, fue anunciada la adopción por parte de éste, de medidas de control en punto a colocar en manos de las autoridades las posibles violaciones al orden público y a la ley en la mencionada porción del territorio nacional”. De todas maneras, según su criterio, si ocurren actos arbitrarios en la zona son desviaciones de la voluntad legal, lo cual no es suficiente para originar la inconstitucionalidad de la disposición, puesto que “afirmarlo, sería tanto como argüir que la tipificación legal del delito de homicidio deviene inconstitucional por que el hecho se comete en violación precisamente de la ley”.

De otra parte, el interviniente manifestó que el solo hecho de la presencia de la fuerza pública no garantiza por si misma la ausencia del delito, ni la impunidad, ni la ausencia de justicia, puesto que “en el caso colombiano tenemos que, en un número cercano a los 180 municipios del país no había presencia de la Policía Nacional, hecho que – sin dejar de ser desafortunado-, no implica reducirlo a zonas de impunidad. Ese axioma automático no ocurre, ni en la práctica ni en la realidad normativa”.

En relación con la presencia de autoridades judiciales en la zona de distensión, el Ministro dijo que aquella:

“comprende los municipios de San Vicente del Caguán, Vista Hermosa, La Uribe, Mesetas y la Macarena, según información allegada a este Ministerio, en el municipio de Mesetas, los delitos son conocidos por las Fiscalías de San Juan de Arama y por la Fiscalía Seccional de Granada. El Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de San Juan de Arama conoce de los procesos de que antes conocía el Juzgado Promiscuo Municipal de Mesetas.

Los cometidos en la Uribe, son conocidos de siempre por la Fiscalía Seccional de San Juan de Arama.

Para el municipio de la Macarena, continúan conociendo los Fiscales de Villavicencio, de San Juan de Arama y Granada, así como el Juzgado Cuarto Penal Municipal de San Juan de Arama.

De los delitos cometidos en Vista Hermosa, venía conociendo y lo sigue haciendo la fiscalía de San Juan de Arama. En materia de juzgamiento, por los juzgados promiscuos municipales de ese mismo municipio.

Para el municipio de San Vicente del Caguán, conocen los Fiscales de Puerto Rico y los Jueces Promiscuos Municipales de Puerto Rico.”

Finalmente, el Ministro del Interior manifestó que la zona de distensión encuentra sustento en el artículo 3º común de los Convenios de Ginebra y en la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los cuales determinan que los países podrán adoptar medidas y celebrar acuerdos para mitigar los efectos del conflicto armado en los planos nacional e internacional.

6.5. Intervención del Fiscal General de la Nación

Pese a que el Fiscal General de la Nación, doctor Alfonso Gómez Méndez, no asistió a la audiencia pública, oportunamente envió un escrito de intervención, por medio del cual le pide a la Corte que declare la constitucionalidad de la norma acusada.

El Fiscal sostiene que la disposición impugnada no sólo no contradice la Constitución sino que desarrolla los artículos 22 y 189 de la Constitución. En efecto, la norma busca instrumentos para impulsar la paz en Colombia, pues la convivencia pacífica no sólo se logra eliminando “factores propios de un estado de guerra” sino a través de la “exploración de nuevas vías dentro de unas reglas

lograr la paz.

6.7. Intervención del Senado de la República

El Presidente del Senado de la República, Mario Uribe Escobar, se excusó para asistir a la audiencia pública, pero presentó sus opiniones respecto de las disposiciones acusadas. A su juicio, las normas son constitucionales, puesto que buscan crear instrumentos para la convivencia pacífica, en tanto y cuanto el "pueblo colombiano nos está demandando a gritos a quienes recibimos de él, libre y democráticamente, su mandato, que cumplamos nuestras obligaciones. El pueblo colombiano nos exige que se realicen los fines esenciales del estado".

6.8. Intervención del partido comunista

En representación del partido comunista asistió a la audiencia pública el ciudadano Gelasio Cardona Serna, quien solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada. Según su criterio, desde la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente se concibió la Constitución de 1991 como un "estatuto de paz" que abrió el espacio para la tolerancia y el respeto por las ideas ajenas, por lo que la ley que otorga al Presidente facultades para buscar la paz, es un instrumento constitucionalmente válido.

El interviniente sostiene que el actor parte de un supuesto equivocado, pues la norma acusada lejos de vulnerar la "voluntad soberana del pueblo" busca dar solución política al conflicto que surgió "como consecuencia de la falta de equidad y de la redistribución de la riqueza". Por lo tanto, "lo que quiere el pueblo colombiano es, que por parte del Estado se llegue a una solución pacífica del conflicto, es decir, por medio del diálogo, no con medidas de fuerza, que son las que siempre se han utilizado, y que como lo demuestra la historia no han dado ningún resultado eficaz".

De otro lado, el doctor Cardona manifestó que autorizar una zona desmilitarizada no significa romper la unidad territorial, pues al aceptar ese argumento "se desconoce la historia de los países donde se han concretado pactos de paz, son experiencias dadas a nivel universal, donde es de vital importancia crear zonas para el desarrollo de las pre-conversaciones a los diálogos de paz, por cuanto son el medio indispensable, necesario, ineludible para que los alzados en armas puedan tener las garantías necesarias del respeto a su vida e integridad personal, en el desarrollo del proceso de paz, sin estas posibilidades es utópico pensar que pueda adelantarse las negociaciones con los grupos alzados en armas...". Según el interviniente, otro hecho que demuestra que no existe disgregación del territorio nacional se constata en las elecciones de alcaldes, diputados y concejales celebradas en días pasados en la zona de distensión, en las cuales "llegaron los jefes nacionales de los partidos y movimientos políticos para apoyar a sus candidatos, este hecho es significativo del mantenimiento de la unidad del país..."

Finalmente, el interviniente considera que la norma acusada no transgrede los artículos 216 a 218 superiores, en tanto y cuanto "existen muchos municipios sin la presencia de la fuerza pública, sin presentarse alteración del orden público". De ahí pues que si se acepta la tesis planteada por el actor "sería de concluir que no puede adelantarse el proceso de paz, y que la solución al conflicto debe ser la guerra total, el exterminio, esto es, desconocer la historia nacional, el país desde su nacimiento a la vida jurídica se ha movido bajo el espectro de la violencia, y esta anormalidad secular, es necesario buscarle cauces firmes para que se obtenga la paz, por ello es viable que en determinadas circunstancias se pueda poner límite al actuar de la fuerza pública".

6.9. Intervención de Juan Carlos Flórez

La Corte elevó invitación al historiador Juan Carlos Flórez como académico de la Universidad de los Andes. Sin embargo, él aclaró que presenta una opinión estrictamente personal que no compromete al centro educativo. En relación con la norma *sub iudice*, el interviniente considera que es contraria a la Constitución, por lo que debe ser retirada del ordenamiento jurídico. Según su criterio, la aplicación de la disposición acusada originó efectos negativos e inconstitucionales, pues en la realidad la denominada zona de distensión es una "zona desmilitarizada en beneficio de las FARC" y no una zona para la negociación, puesto que corresponde a un compromiso electoral del hoy Presidente Andrés Pastrana Arango. Por consiguiente, la desmilitarización "es más un aporte electoral que un instrumento de negociación"

6.10. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

Gustavo Gallón Giraldo, actuando en calidad de Director de la Comisión Colombiana de Juristas, intervino en la audiencia pública para solicitar que la Corte declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Según su criterio, esta Corporación debe efectuar el control constitucional sobre el contenido abstracto de la norma acusada y no en relación con las condiciones de hecho que se originan en la actual zona de distensión, puesto que de hacerlo desvirtúa el objeto del juicio abstracto de constitucionalidad.

El interviniente afirma que lo impugnado es un claro desarrollo de las facultades constitucionales asignadas al Congreso para hacer la ley (art. 150) y al Ejecutivo para mantener el orden público y para dirigir la fuerza pública (art. 189- 2 y 3), puesto que "el Presidente puede escoger la estrategia y los medios que considere adecuados para disponer tanto el momento como el lugar en el cual la fuerza pública deba realizar sus acciones"

De otra parte, el interviniente sostuvo que la Constitución no establece la obligación de que la fuerza pública este en el territorio colombiano en todo momento y en todo lugar, por lo que la presencia o la ausencia de las fuerzas armadas depende de los efectos que ello pueda generar. Así, afirma que "la coacción y la fuerza que ejerce la Fuerza Pública con su presencia no es la única forma de garantizar" la soberanía, la integridad del territorio, el orden constitucional y el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades. En todo caso, "por ser una facultad y no una obligación, el Presidente puede disponer el regreso de las Fuerzas Armadas cuando así lo estime necesario, o cuando se hayan conculcado los derechos y libertades de la comunidad o se hayan generado inconvenientes o conflictos sociales"

Diferente es la situación de las autoridades civiles, cuya presencia es obligatoria en todo el territorio nacional, por lo que en el caso hipotético que una norma autorice la ausencia de las autoridades en una zona, ella sería inconstitucional.

De otro lado, el interviniente señala que las facultades establecidas en el artículo impugnado tienen sustento en la realización de la paz, que es un objetivo constitucional indiscutible. A su juicio, las disposiciones acusadas buscan alentar a los grupos alzados en armas a negociar el conflicto armado, que es una de las principales causas de violación de los derechos fundamentales, puesto que "el proceso de paz y la superación del conflicto a través de una salida política negociada, y no a través de la guerra, es un camino que necesariamente hay que recorrer para lograr una vigencia efectiva de los derechos humanos en Colombia".

Finalmente, el ciudadano dijo que la suspensión de las órdenes de captura es una decisión legislativa válida que no requiere ser aprobada por mayorías especiales como las que se exigen para el indulto y la amnistía, en tanto y cuanto es una medida temporal que no exime de responsabilidad o de la aplicación de la ley penal. Al respecto, el interviniente distinguió entre la suspensión de órdenes de captura para sindicados y para condenados. Con relación a la primera dijo que "la captura de personas sindicadas es una excepción", por lo que si es competencia del Legislador determinar los casos en que procede o no la detención preventiva, de igual manera puede señalar las situaciones en las que se suspende. En cuanto a la suspensión de capturas para condenados, el ciudadano concluyó que "es una medida análoga a la condena de ejecución condicional, perfectamente viable en el ordenamiento

un control mas estricto que en los casos en los cuales el Congreso tiene mayor libertad de configuración. Al respecto, esta Corporación ha dicho que:

"no puede el juez constitucional examinar con la misma intensidad una ley que, por ejemplo, consagra clasificaciones de servicios y productos para efectos económicos o tributarios, que otra disposición jurídica que limita un derecho fundamental o establece una diferencia de trato basada en la raza, el sexo o el origen familiar.

Así, en relación con la primera hipótesis, esta Corporación ya había señalado que por regla general el juicio constitucional de igualdad debe ser débil o poco estricto, con el fin de no vulnerar la libertad política del Legislador, en campos como el económico, en donde la propia Carta establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado. En efecto, en tales esferas, un control muy estricto llevaría al juez constitucional a sustituir la función legislativa del Congreso, pues no es función del tribunal constitucional sino de los órganos políticos entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o resultan necesarias.

(...)

La situación es diferente, en cambio, cuando las clasificaciones efectuadas por el Legislador o por otras autoridades se fundan en criterios potencialmente discriminatorios, como la raza o el origen familiar, desconocen mandatos específicos de igualdad consagrados por la Carta, restringen derechos fundamentales a ciertos grupos de la población, o afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta. En estos casos, el control del respeto de la igualdad por el juez constitucional tiene que ser mucho más estricto. De un lado, porque el inciso primero del artículo 13 superior considera sospechosos ciertos criterios de clasificación que han estado tradicionalmente asociados a prácticas discriminatorias. De otro lado, porque la Constitución, en ciertos campos, fija patrones particulares y cláusulas específicas de igualdad: así, la Carta estatuye la igualdad entre las confesiones religiosas e iglesias (CP art. 19), la igualdad de derechos y deberes del hombre y la mujer, de la pareja y de los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio (CP arts 42 y 43), así como la igualdad en el campo laboral (CP art. 53). En tercer término, conforme a la Constitución, todas las personas tienen derecho a una igual protección de sus derechos y libertades (CP art. 13). Y, finalmente, la Carta ordena la protección de las minorías y las poblaciones en debilidad manifiesta (CP arts 7 y 13). Por ello, en esos casos, esta Corporación ha aplicado de manera sistemática análisis de igualdad mucho más estrictos"^[3]

5. Sin embargo, lo anterior no significa que la Corte Constitucional deba inhibirse para conocer del presente asunto por su enorme contenido político ni que su fallo debe sustentarse en argumentos de conveniencia en relación con la decisión adoptada por el Congreso. Por el contrario, esta Corporación está obligada constitucionalmente (CP art. 241) a realizar el cotejo, conforme a métodos jurídicos, entre el texto normativo acusado de inferior jerarquía y la norma superior (CP art. 4). Se trata entonces de asegurar la eficacia normativa de la Carta, aún si su fallo tiene una indiscutible incidencia política. Por ello, en ejercicio del control jurídico, la Corte no puede plantear o definir las opciones políticas que considera importantes, pues su estudio se circunscribe a ejercer un control de las opciones jurídicamente válidas.

Así las cosas, la Corte adelantará un juicio de constitucionalidad que respete la libertad de configuración del legislador, en donde analizará si las medidas adoptadas son adecuadas y necesarias para alcanzar el fin propuesto, con base en los valores, principios y reglas definidos por el constituyente.

6. Una vez aclarado el grado de control constitucional que corresponde al presente asunto, la Corte deberá resolver si es constitucionalmente válido que el Legislador atribuya facultades al Presidente para negociar la paz con los grupos al margen de la ley. Para ello, es necesario tener en cuenta dos aspectos. De un lado, es preciso entender qué se entiende por negociación de paz en el contexto constitucional y, de otro lado, es pertinente considerar que el Presidente de la República invocó su obligación constitucional de conservar el orden público en Colombia, como sustento principal de la facultad normativa que se le atribuye para negociar la paz. Entra la Corte a estudiar las dos premisas anteriores.

En tal virtud, aún las soluciones adoptadas dentro del proceso de paz deben ceñirse a los parámetros constitucionales, por lo que la Corte entrará a estudiar las razones por las que el demandante considera inconstitucional la norma acusada.

Dirección general de la fuerza pública y el retiro de tropas de algunas zonas del territorio.

14. Según criterio del demandante, el Presidente de la República no está constitucionalmente autorizado para retirar la fuerza pública del territorio colombiano o parte de él, puesto que al hacerlo desprotege los derechos de los residentes de la zona y se olvida que la presencia estatal en todo el territorio es obligatoria.

Como se observa, los argumentos del actor se apoyan en consideraciones subjetivas de lo que, para él, representa la presencia de la fuerza pública en el país, las cuales no tienen verdadero sustento jurídico y que, por lo tanto, resultan ajenas al control abstracto de constitucionalidad. De hecho, no es cierto afirmar que la sola presencia militar evita la violación de derechos fundamentales, pues incluso el ejercicio del combate armado puede afectar en mayor medida la efectividad de algunos derechos, como por ejemplo, la libre circulación de los colombianos. Así mismo, la norma acusada no dispone la ausencia de las autoridades públicas en el territorio sino que autoriza el retiro de la fuerza pública. Ahora, no existe norma constitucional que disponga la presencia permanente, efectiva y real de la fuerza pública en todas y cada una de las zonas geográficas del territorio nacional. Por el contrario, la localización de los militares puede obedecer a estrategias que son válidas en el ejercicio de la función castrense y que deben ser juzgadas y evaluadas con criterios políticos y de capacidad militar, obviamente, dirigidas por el Presidente de la República como comandante supremo de las fuerzas armadas.

15. A lo anterior podría objetarse que la Corte elimina la responsabilidad por omisión de la fuerza pública porque admite que aquella puede ausentarse de las poblaciones colombianas. Esa tesis no es de recibo, como quiera que lo que esta Corporación considera no es que la fuerza pública deje de cumplir con sus funciones, sino que a los militares no puede exigírsele lo imposible materialmente, esto es, su presencia en cada uno de los rincones del país. Es más, en procesos de responsabilidad extracontractual del Estado, el máximo órgano de lo contencioso administrativo ha reconocido que "el estado notorio de guerra que afronta el país desde aquella época, no imponía a la demandada (Policía Nacional) la obligación de estar presente en todos y cada uno de los rincones de la patria ...frente a la delicada situación de orden público vivida, no podría exigírsele a todas las autoridades públicas competentes, seguridad y vigilancia absoluta"^[4]. No obstante, cuando surjan elementos que permitan prever la posible incursión de grupos al margen de la ley, en zonas donde no hay presencia de la fuerza pública, las autoridades están en la obligación de adoptar mecanismos especiales que garanticen la protección de la población civil.

Ello demuestra que tampoco es cierto que la fuerza pública está o deba estar en todo el territorio Colombiano y que la norma acusada consagre una obligación de retirar la Fuerza Pública del territorio, pues, como facultad que es, el Presidente puede disponer el regreso de los militares a las zonas de distensión.

16. Ahora bien, contrario a lo sostenido por el demandante, la determinación presidencial de localización y la modalidad de acción de la fuerza pública, encuentra sustento constitucional en el numeral tercero del artículo 189 superior, el cual señala que corresponde al Presidente de la República "dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República". Así, la Constitución le reconoce a la fuerza pública un acento institucional que tiene una perspectiva jurídica como institución del Estado constitucional, pero la enmarca dentro del contexto jerárquico, cuya dirección máxima está en manos del Presidente de la República.

En efecto, al igual que la Constitución de 1886, la de 1991 consagra el principio de supremacía del poder civil sobre la función castrense, el cual se manifiesta en el otorgamiento de ciertas facultades al ejecutivo para determinar la estructura, organización y dirección de la fuerza pública. En este sentido, se mantiene la tradicional separación y la consecuente subordinación entre los poderes civil y militar. De hecho, los cuerpos sometidos a la disciplina militar, si bien tienen un pleno sometimiento a las autoridades civiles, tienen una doble relación con los órganos constituidos, esto es, de separación y de subordinación. Por ello, el ejecutivo tiene a su cargo el mantenimiento de la paz y del orden público interno, para lo cual tiene capacidad de adoptar las decisiones ordinarias y excepcionales del caso, puesto que

en el Estado liberal democrático, las fuerzas armadas jamás podrán decidir sobre la necesidad de un estado de excepción.

Esto es lo que precisamente explica la diferencia entre el poder de disposición y el poder de mando en las fuerzas armadas. El primero se refiere a las decisiones políticas, puesto que existe un ámbito de decisión política en la especialización y complejidad del manejo castrense. Por su parte, el poder de mando está limitado a la defensa, dirección y ejecución de labores, que están garantizadas por la disciplina y la organización jerárquica.^[8]

En síntesis, corresponde al Presidente la dirección de la administración militar y las políticas de defensa del Estado. Con base en esta atribución constitucional, ejerce su autoridad para ordenar, coordinar, dirigir la actuación de la fuerza pública, la definición de los grandes planteamientos de política militar y la determinación de la presencia o el retiro de las tropas en todo el territorio colombiano, lo que incluye las zonas destinadas a las negociaciones de paz. Por ello, no puede el estamento militar, decidir la conveniencia del retiro o el retorno de la fuerza pública en las llamadas zonas de distensión. Esta es una atribución exclusiva del Presidente, y su inobservancia, por parte de la Fuerza Pública, genera graves consecuencias en el ámbito penal y disciplinario.

17. Así las cosas, puede pensarse que ante el evidente conflicto armado que se desarrolla en Colombia, es perfectamente posible que los instrumentos para conseguir la paz no se obtengan con la presencia de la fuerza pública sino con su excepcional y transitoria ausencia. En consecuencia, si las "zonas de distensión" se instauran con el propósito de llegar a acuerdos políticos serios y se conciben como instrumentos de negociación para el logro de la paz, la fuerza pública no puede entenderse a partir de una simple concepción militarista cuyas reglas se oponen a los propios fines para lo cual fueron creadas. De ahí que ni la función castrense tiene objetivos propios ajenos al de las autoridades civiles ni puede confundirse su especialidad con la excepción de su utilización. Por lo tanto, la determinación presidencial de la localización y forma de acción de la fuerza pública encuentra sustento constitucional en el numeral 3º del artículo 189 superior.

Como se expresó anteriormente, las "zonas de distensión" pueden mantenerse durante todo el proceso de paz, y su temporalidad depende de la realidad histórica en que se desenvuelve la negociación. Corresponde al Presidente señalar los límites temporales, de acuerdo con las conveniencias políticas del proceso.

Desmilitarización de una zona del territorio en relación con la soberanía, presencia de autoridades civiles en la zona y el artículo 3º común a los Convenios de Ginebra.

-

18. Según criterio del demandante, la determinación presidencial de localización y la modalidad de acción de la fuerza pública en zonas del territorio colombiano, obliga a las autoridades a renunciar a sus funciones constitucionalmente asignadas, por lo que desconoce los artículos 216 a 218 de la Carta. Entra pues la Corte a analizar el cargo.

Evidentemente el actor parte de una premisa correcta: la fuerza pública como ente constituido tiene el deber de acatar las reglas que imponen las leyes y la Constitución y, como autoridades públicas, sus actuaciones son regladas (C.P. art. 6). Es por ello que el constitucionalismo contemporáneo se refiere a la "democratización de las Fuerzas Armadas", lo cual demuestra que, en un Estado democrático, la fuerza pública, al igual que todas las instituciones, deben estar sujetas a la Constitución y a la ley; deben sentirse parte y compartir los principios y reglas de una sociedad democrática.

Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 217 de la Carta las fuerzas militares "tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional" y, la policía nacional tiene como fin primordial "el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz". Así las cosas, parecería razonable sostener que ninguna autoridad puede obligar a otra a que no cumpla sus funciones. Por ejemplo, sería abiertamente contrario a la Carta que el Legislador imponga a los jueces la imposibilidad de administrar justicia.

19. Ahora, el demandante sostiene que la desmilitarización de una zona del país deja en manos de los grupos al margen de la ley una porción del territorio, lo que implica ceder soberanía. Se trata entonces de analizar la noción de soberanía y su efectividad en la Constitución normativa.

La Carta de 1991 se refiere a la soberanía a partir de dos acepciones. Los artículos 3º y 103 la conciben como una fórmula política que se predica del individuo como principal titular de la misma y que implica el ejercicio de derechos y obligaciones frente al Estado. A su turno, los artículos 9º, 212 y 217 superiores, entienden el concepto como una garantía de independencia del Estado, en cuanto lo consideran libre de injerencia y de subordinación y de dominio por parte de otro poder. Este último ofrece un contenido jurídico que se desarrolla tanto en el orden interno como en el derecho internacional, puesto que, de un lado, significa que el Estado tiene capacidad para combatir los grupos rebeldes que buscan derrocar el gobierno o alterar el régimen constitucional y legal vigente y, de otro lado, garantiza el desarrollo de los principios de igualdad soberana de los Estados y el de no intervención en los asuntos de jurisdicción exclusiva de los Estados o libre determinación de los pueblos^[9]. En consecuencia, esta acepción de soberanía se refiere a la defensa y seguridad del territorio frente a la afectación de su integridad al interior y exterior del Estado.

Así las cosas, la protección de la integridad del territorio colombiano, como una de las manifestaciones de la soberanía, es una obligación constitucional que incumbe no sólo a las fuerzas militares sino también a las autoridades públicas y a todos los ciudadanos (95-3 y 216-2). Por consiguiente, es acertado pensar que una disposición que ceda a otro Estado o a otro poder parte del territorio, desconoce la soberanía colombiana y, por ende, la Constitución. Sin embargo, la pregunta que surge es la siguiente: ¿la ubicación temporal de grupos al margen de la ley a quienes se ha reconocido estatus político, en zonas del país en donde no está presente la fuerza pública, implica cesión del territorio?.

20. Antes de resolver el anterior interrogante conviene hacer la siguiente precisión: las disposiciones acusadas no se refieren a la presencia o retiro de las autoridades civiles en la zona de distensión, puesto que solamente puntualizan sobre la facultad presidencial para determinar la localización y acción de la fuerza pública. Sin embargo, ello es importante en el juicio constitucional, puesto que el numeral 3º del artículo 214 de la Carta dispone que, ni siquiera en las situaciones de excepción es posible interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.

En efecto, en primer lugar, vale la pena señalar que en la intervención en la audiencia pública celebrada ante la Corte Constitucional, el Ministro del Interior dijo que la actual zona de distensión conserva el diseño constitucional de las autoridades civiles, para lo cual citó la competencia de los jueces. En el mismo sentido, otro de los intervinientes, puntualizó sobre la elección popular de alcaldes en la zona. Y, finalmente, ni el Procurador General ni el Fiscal General de la Nación se refirieron a un eventual retiro de los subalternos en la zona.

De otra parte, la Corte precisa que el numeral 3º del artículo 214 de la Carta no ordena la presencia física permanente de las autoridades civiles en todo el territorio Colombiano, sino que se refiere al ejercicio de autoridad del Estado, esto es, a la existencia de jurisdicción o de competencia para que sus decisiones sean aplicables y exigibles en todo el país. Sólo ese puede ser el sentido de la norma superior, puesto que es constitucionalmente irrelevante el número de empleos o de funcionarios públicos que se encuentren en una determinada porción del territorio. Lo realmente trascendente es que las decisiones públicas y la autoridad institucional sea capaz de aplicarse y de ejecutarse, de acuerdo con la Constitución y la ley. En efecto, un ejemplo hipotético podría explicar la interpretación de la norma constitucional: en una zona del territorio no se encuentran presentes los servidores públicos, pero sus decisiones mantienen su fuerza vinculante; obviamente aquella situación no desconocería el sentido de la norma constitucional sino que la desarrollaría.

En este sentido, la Corte comparte plenamente la tesis expuesta por el Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuellar, quien en el concepto de rigor, manifestó:

"Las facultades en cuestión no conllevan en modo alguno la suspensión del Estado de Derecho y, por tanto, la sustitución de las autoridades, civiles, políticas, judiciales, ni de los organismos de control, porque la posibilidad

nuevamente sobre ese concepto y lo confrontará con la norma acusada.

Pues bien, no existe norma alguna que defina el concepto de soberanía, puesto que es una noción cuyo contenido jurídico no es inmutable sino que, por el contrario, ha sufrido modificaciones de máxima relevancia. Así, la concepción clásica entiende la soberanía como el poder absoluto, perpetuo, pleno y supremo del Estado, por lo que no era posible reconocer un dominio superior al mismo. En la actualidad, ese concepto se ha reformulado, en razón del contexto internacional en el que las relaciones entre los Estados se desenvuelven y "en su lugar, ha sido necesario adoptar una concepción más flexible y más adecuada a los tiempos que corren, que proteja el núcleo de libertad estatal propio de la autodeterminación, sin que ello implique un desconocimiento de reglas y de principios de aceptación universal"^[12]. La Corte explicó esta evolución, así:

"El concepto de soberanía en su doble proyección (interna o inmanente y externa o transeúnte) ha evolucionado de modo significativo, en armonía con las circunstancias históricas en las cuales ha tenido que utilizarse. Muchos factores han incidido en su reformulación, entre los cuales quizá el más relevante sea el relativo al proceso de progresiva internacionalización de las relaciones entre las comunidades políticas soberanas. Desde su conceptualización inicial hasta hoy, pudiera decirse que las etapas extremas del proceso podrían caracterizarse de este modo: al comienzo (siglos XVI y XVII) el problema teórico que debía resolverse consistía en saber cómo era posible que comunidades soberanas pudieran, no obstante, estar jurídicamente vinculadas por una regla de derecho supranacional. En la actualidad, una paulatina inversión de perspectivas determina que el interrogante más bien se formule de esta manera. ¿Cómo puede mantenerse la soberanía como nota distintiva del poder estatal, si ineludiblemente cada comunidad nacional está avocada a convivir y relacionarse con las demás, y tal convivencia y relación sólo es pensable sobre la base de reglas comunes aceptadas por los sujetos soberanos?"

Kelsen ha mostrado, cómo el carácter antinómico de las dos cuestiones es similar a la oposición entre los sistemas tolemaico y copernicano, propuestos para interpretar los fenómenos de la mecánica celeste; no es que el primero sea falso y el segundo verdadero, sino que el último suministra situaciones más adecuadas y económicas a las actuales exigencias fácticas. Si antes parecía nugatorio de la soberanía el sometimiento del Estado a obligaciones supranacionales, hoy lo que parece problemático es seguir predicando soberanía de poderes que fatalmente han de relacionarse en virtud de un juego de reglas que les están subordinadas."

Tal estado de cosas no ha determinado la disolución del concepto de soberanía, pero sí su reformulación en términos que compatibilizan la independencia nacional con la necesidad de convivir dentro de una comunidad supranacional. Las obligaciones internacionales, difíciles antes de conciliar con la existencia de un "poder autónomo, incondicionado y absoluto", resultan perfectamente compatibles con un "poder con suficiente autonomía para gobernar dentro de su territorio y obligarse frente a otros que hacen lo mismo dentro del suyo"^[13]

En este mismo sentido, en otro pronunciamiento la Corte Constitucional dijo que, en especial, el derecho humanitario relativiza el criterio absoluto de soberanía, puesto que presupone un cambio de perspectiva de las relaciones entre el Estado y los particulares, por lo que mecanismos como la verificación internacional de las zonas para el diálogo^[14], no constituye una intromisión arbitraria de otros países en asuntos internos. Al respecto afirmó:

"en la medida en que las partes enfrentadas en un conflicto armado ven limitados los medios legítimos de combate, en función de la protección de la persona humana, esto implica que la soberanía ya no es una atribución absoluta del Estado frente a sus súbditos, ni una relación vertical entre el gobernante y el gobernado, pues las atribuciones estatales se encuentran relativizadas y limitadas por los derechos de las personas. Esto significa que se sustituye la idea clásica de una soberanía estatal sin límites, propia de los regímenes absolutistas, según la cual el príncipe o soberano no está atado por ninguna ley (Principis Legibus solutus est), por una concepción relativa de la misma, según la cual las atribuciones del gobernante encuentran límites en los derechos de las personas. Pero este cambio de concepción de soberanía en manera alguna vulnera la Carta pues armoniza perfectamente con los principios y valores de la Constitución. En efecto, esta concepción corresponde más a la idea de un Estado social de derecho fundado en la soberanía del pueblo y en la primacía de los derechos inalienables de la persona (CP arts 1º, 3º y 5º)^[15].

23. De otro lado, también debe tenerse en cuenta que el derecho humanitario hace parte del bloque de constitucionalidad^[16], por lo que las normas que lo integran constituyen parámetro de control constitucional que no desconoce la soberanía sino que le concede plena efectividad a los artículos 4º y 93 superiores. Por ello, es relevante para el presente juicio analizar el contenido del artículo 3º común a los Convenios de Ginebra, -aprobado por Colombia por medio de la Ley 5º de 1960, ratificado el 8 de noviembre de 1961-

24. El artículo 3º común a los Convenios de Ginebra preceptúa que, en un conflicto armado, las partes pueden realizar acuerdos especiales para fortalecer las reglas humanitarias, los cuales "responden a una pretensión política perfectamente razonable, puesto que la vigencia práctica y efectiva del derecho internacional humanitario depende, en gran medida, de que exista una voluntad y un compromiso reales de las partes por respetarlo"^[17]. En efecto, esa disposición señala:

"En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1. Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera del combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basadas en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;*
- b) la toma de rehenes;*
- c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;*
- d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con*

garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2. Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.

Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o partes de las otras disposiciones del presente convenio.

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.”

En cuanto a la hermenéutica que se ha dado al concepto "conflictos" contenido en el artículo 3º común, la Cruz Roja ha dicho que aquellos "son conflictos armados caracterizados por hostilidades en las que se enfrentan fuerzas armadas. En suma, nos encontramos ante un conflicto que presenta muchos de los aspectos de una guerra internacional, pero que se libra en el interior de un mismo Estado."^[18]

25. Así, en consideración a que en Colombia existen "varias regiones del país cuya situación de orden público se encuentra visiblemente afectada producto de la acción indiscriminada de grupos armados al margen de la ley" y que "es preocupante observar cómo la guerrilla se ha venido expandiendo desde regiones marginales... todo ello orientado a su fortalecimiento económico con el cual han potencializado su capacidad de intimidación"^[19], el Estado Colombiano, como parte vinculada al respeto del artículo 3º común a los Convenios de Ginebra, se obliga a ponerlo en práctica y a vigorizar la negociación humanitaria y pacífica del conflicto. Por ello, la dinámica del proceso de paz no sólo debe dirigirse al diálogo, sino a materializar el mismo a través de acuerdos que concreten temas específicos del conflicto, los cuales, sin perjuicio del silencio político que en ciertos momentos requiere una negociación, una vez firmados deberán darse a conocer a la opinión pública, en razón de su derecho fundamental a estar informada veraz e imparcialmente (C.P. art. 20)

Así las cosas, la desmilitarización como acto de confianza en el diálogo para el logro de la paz no sólo no vulnera la soberanía, sino que desarrolla el derecho internacional humanitario, que como parte del bloque de constitucionalidad, constituye un parámetro obligado de cotejo constitucional.

Control constitucional sobre la situación empírica de la supuesta violación de derechos fundamentales en las zonas de distensión

26. De otra parte, el actor sostiene que las disposiciones normativas acusadas propician la violación de los derechos fundamentales de las personas que viven en las zonas donde se autoriza el retiro de la fuerza pública. En igual sentido, el Procurador General de la Nación en su intervención en la audiencia pública dijo que si bien la norma acusada dispone todo lo contrario, él ha tenido conocimiento de la transgresión de algunos derechos de los habitantes de la zona de distensión por parte de la guerrilla, pero que ello es ajeno al control de constitucionalidad, por lo que la Corte no

integradora que disponga como una regla de carácter *erga omnes* la obligación de respetar, en la práctica, los derechos fundamentales en las zonas desmilitarizadas. Sin embargo, la objeción no es válida por dos razones: de un lado, porque los condicionamientos buscan, al mismo tiempo, excluir y mantener en el ordenamiento jurídico disposiciones normativas que se derivan de la propia norma y en esta oportunidad lo que se reprocha no se origina en la disposición sino, todo lo contrario, en su desconocimiento práctico o en el error en su aplicación. De otra parte, no podría la Corte integrar la disposición para reiterarla o para obligar a las autoridades públicas que la cumplan, pues la función de hacer cumplir las leyes le corresponde a otras autoridades o puede ser exigible a través de otras vías judiciales. En consecuencia, la Corte no entrará a conocer sobre el cargo así formulado en la demanda.

La desmilitarización no necesariamente debe ordenarse a través de decretos legislativos

29. De otra parte, el actor sostiene que en virtud de la facultad que la Constitución otorga al Presidente de la República para conservar el orden público, el Legislador no está autorizado para crear las zonas de distensión ni para determinar la ubicación de la guerrilla. Dicho de otro modo, a juicio del demandante, las decisiones de desmilitarización y de disposición de la guerrilla en una porción del país, no debieron adoptarse por una ley ordinaria sino por decretos proferidos al amparo de un estado de conmoción interior.

En anterior oportunidad^[26], esta Corporación se pronunció en torno al cargo que nos ocupa, por lo que en esta ocasión se limitará a prohijar su doctrina. Así, la Corte consideró que el cargo no debía prosperar por varias razones: en primer lugar, dijo que si bien es cierto, en la guarda del orden público, el Presidente de la República no puede ser sustituido por otros órganos estatales, lo que incluye al Legislador, no es menos cierto que el Congreso no puede ser ajeno a las obligaciones constitucionales de buscar la paz, la convivencia pacífica y de propender por un orden político, económico y social justo, por lo que *“no es de extrañar que el Congreso de la República, en ejercicio de sus atribuciones, trace las pautas que el ordenamiento jurídico requiere para afianzar las condiciones civilizadas y ordenadas de la convivencia social, o que, ante una coyuntura o un estado de cosas que pongan en peligro el logro de tales objetivos aunque no ameriten el uso de instrumentos extraordinarios por parte del Ejecutivo, adopte las necesarias previsiones en guarda de la estabilidad que la sociedad necesita, prescribiendo las actitudes que, dentro de una política de conjunto, deba asumir el Estado para regular diversos fenómenos que afectan e interesan al conglomerado”*. En consecuencia, los temas referentes a los procesos de paz se convierten en objetivos prioritarios de las autoridades y no se agotan en el concepto de orden público.

Así mismo, en esa misma sentencia, la Corte manifestó que, aún en temas de orden público, el Legislador conserva la cláusula general de competencia para hacer, interpretar, reformar y derogar las leyes. En tal virtud, *“el ejercicio de la función exclusiva de manejo del orden público, que toca al Presidente, no es incompatible con la actividad legislativa del Congreso, aún sobre materias que de alguna manera incidan en aquél o en torno a situaciones permanentes o transitorias que afecten el pacífico desenvolvimiento de las actividades individuales y colectivas en el seno de la comunidad”*.

Finalmente, la Corte aclaró que *“el manejo exclusivo del orden público en cabeza del Presidente no radica en éste la función legislativa permanente sobre la materia. Por el contrario, ella viene a ser exclusivamente transitoria y encaminada tan sólo al restablecimiento de la normalidad. De ahí que las atribuciones conferidas por la Constitución Política al Gobierno durante los estados de excepción únicamente le correspondan de manera extraordinaria, bajo ciertas condiciones y previos determinados requisitos, dentro del criterio de que el ejercicio de funciones legislativas por parte del Ejecutivo es del todo excepcional y está acompañado de la actividad normal del Congreso”*.

Por las anteriores razones, el cargo formulado tampoco prospera.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los incisos tercero y quinto del párrafo primero del artículo 8 de la Ley 418 de 1997.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

[4] Sentencia T-102 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[5] Sentencia C-456 de 1997. M.Ps. Jorge Arango Mejía y Eduardo Cifuentes Muñoz.

[6] Sentencia C-214 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[7] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 6 de noviembre de 1998. C.P. Daniel Suárez Hernández. La falla en el servicio relativa viene siendo acogida por esa Corporación en reiteradas oportunidades, dentro de cuales pueden verse las sentencias del 25 de marzo de 1993, del 15 de marzo de 1996 y 3 de noviembre de 1994, todas de la sección tercera.

[8] La jerarquía en la fuerza pública ha sido estudiada por esta Corporación, entre otras, en las sentencias T-409 de 1995, C-578 de 1995 y C-225 de 1995.

[9] Estos principios fueron codificados por vía de instrumentos convencionales, tales como la Convención de Montevideo de 1933, el Pacto de Saavedra Lamas, el Protocolo de Buenos Aires de 1936 y los artículos 18 y 19 de la Carta de la OEA de 1948.

[10] Sentencia C-367 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[11] Gaceta del Congreso 371 del 12 de septiembre de 1997. Página 9. Exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el entonces Ministro del Interior, Carlos Holmes Trujillo.

[12] Sentencia C-574 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

[13] Sentencia C-187 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[14] En relación con la constitucionalidad de este mecanismo, puede consultarse la sentencia C-214 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[15] Sentencia C-225 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[16] En ese sentido, pueden consultarse las sentencias C-225 de 1995, C-040 de 1997 y C-467 de 1997. Y, de manera general, sobre el concepto de bloque de constitucionalidad, pueden verse las sentencias C-582 de 1999, C-358 de 1999, C-191 de 1998 y C-040 de 1997.

[17] Sentencia C-225 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[18] Comité Internacional de la Cruz Roja. Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Plaza & Janés Editores Colombia S.A. Bogotá. 1998. Página 338.

[19] Gaceta del Congreso 371 del 12 de septiembre de 1997. Página 7. Exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el entonces Ministro del Interior, Carlos Holmes Trujillo.

[20] Pueden consultarse las sentencias C-081 de 1996, C-504 de 1993, C-229 de 1998, C-495 de 1994, C-582 de 1999, C-191 de 1998 y C-357 de 1997.

[21] Sentencia C-543 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[22] Sentencia C-081 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero

[23] Entre otras, las sentencias C-221 de 1997, C-126 de 1995, C-410 de 1994 y C-160 de 1999.

[24] Sentencia C-1489 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[25] Sentencia C-1489 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[26] Sentencia C-283 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[27] Decreto 542 de 1993.

[28] Proceso de paz con el M-19, el Ejército Popular de Liberación EPL, movimiento armado Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores PRT-

[29] Sentencia C-214 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara y José Gregorio Hernández Galindo

[30] Sentencia C-283 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.