



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO I - Nº 203

Santafé de Bogotá, D. C., lunes 14 de diciembre de 1992

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES: PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de Ley número 91 de 1992 Senado, por la cual se regula la materia de los Estados de Excepción.

Señor Presidente,  
demás miembros,  
honorable Senado de la República  
Distinguidos Senadores:

El señor Presidente de la Comisión Permanente de Asuntos Constitucionales de esta Corporación, doctor Darío Londoño Cardona, tuvo a bien designar al Senador David Turbay Turbay y a quien suscribe el presente informe, el pasado miércoles 2 de diciembre, como ponentes del proyecto de ley de la referencia. Ello, con el mejor ánimo de colaboración en la elaboración final de la ponencia, encomendada originalmente, desde hace aproximadamente un año, al propio Senador Turbay cuando presidía la Comisión Constitucional. Las circunstancias conocidas por el pleno del Senado, el día siguiente, 3 de diciembre, indican los motivos personales expresados por el ponente para primer debate al presentar renuncia irrevocable de la respectiva ponencia.

Esta la razón, honorables Senadores, para que no se haya compartido el estudio y plan general del informe que, para segundo debate, me permito someter al examen y decisión final de la plenaria, no sin antes advertir que al ser sorprendido por esta designación, que honra a quienes cumplen la función congresional con sentido de patriótico servicio - como debe ser cuando de trabajo parlamentario y legislativo se trata-, no podrán ser satisfechas todas las aspiraciones de quien hubiera deseado presentar, con el debido tiempo para su examen, un completo informe. Ruego, en consecuencia, excusar las deficiencias que seguramente serán superadas en la amplia discusión que se adelantará en el seno de ésta Corporación legislativa.

El tema a exponerse comprende los siguientes puntos:

1. PLANTEAMIENTO GENERAL
  - 1.1. Generalidades
    - 1.1.1. Derechos humanos y libertades fundamentales
    - 1.1.2. Garantía de la Constitución
  - 1.2. Los derechos humanos
    - 1.2.1. Concepto
    - 1.2.2. Primeras formulaciones
    - 1.2.3. Formulaciones positivas
  - 1.3. Las libertades fundamentales
    - 1.3.1. Concepto de libertad
    - 1.3.2. Principio de legalidad
    - 1.3.3. Derecho de policía
    - 1.3.4. Protección de la libertad
  - 1.4. Las garantías constitucionales
  - 1.5. Suspensión y limitación de los derechos y garantías
2. ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL
  - 2.1. Estado de guerra exterior
    - 2.1.1. Normativa
    - 2.1.2. Características

- 2.2. Estado de conmoción interior
  - 2.2.1. Normativa
  - 2.2.2. Características
- 2.3. Estado de emergencia económica, social y ecológica

### 3. INICIATIVAS PLANTEADAS

- 3.1. Proyecto de iniciativa gubernamental
- 3.2. Proyectos de iniciativa congresional

### 4. APROBACION EN COMISIONES CONSTITUCIONALES CONJUNTAS

### 5. LA PROPUESTA FINAL

- 5.1. Normativa aprobada con y sin observaciones
  - 5.1.1. Disposiciones sin observaciones
    - 5.1.1.1. Ambito de la ley
    - 5.1.1.2. Objeto de la ley
- 5.2. Comentarios y observaciones al texto aprobado.

Examinemos un poco la temática propuesta haciendo, desde luego, claridad en que básicamente se recogen en esta ponencia los diversos aspectos tratados en las comisiones permanentes de asuntos constitucionales, dando aplicación a la preceptiva constitucional (art. 160 inciso tercero) que ordena al ponente "consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo".

#### 1. PLANTEAMIENTO GENERAL

"El orden público configurado por la Constitución no sólo tiene vocación de ser sino también vocación de mantenerse; no sólo pretende ser sino, además, asegurar su existencia."

Así inicia su estudio sobre los estados excepcionales y suspensión de garantías; el profesor de Derecho Político de la Universidad de Sevilla (España) Pedro Cruz Villalón (ob. cit., Edit. Tecnos S.A., Madrid, 1984, p. 13).

Y agrega: "La Constitución tal como la entendemos hoy día, la Constitución racional-normativa, no es de un orden dado, preexistente, cuya permanencia pueda ser dada por supuesto. La Constitución es un proyecto de racionalización del poder político y, como tal proyecto, plantea de forma constante la tarea de su realización".

En ese mismo sentido entendemos el nuevo constitucionalismo colombiano, pues expresamente la preceptiva constitucional así lo dispone.

#### 1.1. Generalidades

Para enfrentar las emergencias que se producen en la vida de la Nación se suelen conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias y suficientes.

Con la pretensión de regular o reglamentar los Estados de Excepción, varias iniciativas, gubernamentales y congresionales, fueron presentadas a la consideración del Senado de la República en los dos períodos ordinarios del año en curso.

Al Proyecto de Ley número 91/92 Senado, de la autoría del señor Ministro de Gobierno, le fueron acumulados los números 100 y 128/92, en la misma Corporación, "por la cual se reglamentan los Estados de Excepción por guerra exterior y conmoción interior" y "por la cual se regulan las materias de los Estados de Excepción", de los Senadores Bernardo Zuluaga y Hernán Motta M., respectivamente.

Materias referidas a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, a las garantías constitucionales y al control general del ejercicio de las facultades extraordinarias que de tales estados emanan, así como de las responsabilidades que deben definirse para las autoridades correspondientes, son el contenido especial de las disposiciones legales que tendrían vigencia en el nuevo Estado colombiano.

#### 1.1.1. Derechos humanos y libertades fundamentales

Se ha indicado, no sin razón, que los términos jurídicos, casi siempre imprecisos, son susceptibles de acepciones variadas. Ello ha provocado innumerables controversias doctrinales, como bien se observó en la discusión del tema de los derechos humanos y las libertades fundamentales despertó durante las sesiones conjuntas de las Comisiones de Asuntos Constitucionales de las Cámaras Legislativas.

Las garantías constitucionales de los derechos humanos y de las libertades fundamentales han sido elaboradas en casi todos los países. Sin embargo, la experiencia de la historia demuestra que la validez de esas garantías sólo llega hasta donde lo permiten quienes poseen el control del mecanismo del Gobierno, siendo débil el sistema de protección judicial.

#### 1.1.2. Garantía de la Constitución

La Constitución debe estar protegida y tener, por consiguiente, garantías para impedir el desconocimiento de las garantías que consagra. Sin embargo, esas garantías deben estar dadas por ella misma; de esta manera su propia permanencia está garantizada por la "concreta estructuración del poder político" contenida en la propia Carta. Del desarrollo y reglamentación que se alcance, guardando el sentido real de la pretensión, será posible el mantenimiento de la integridad de la Constitución.

#### 1.2. Los derechos humanos

Dar expresión cultural a los derechos humanos constituye la primera función del Estado moderno. De allí que cualquier violación, sin interesar su procedencia, lesiona a la Constitución y se convierte en una actividad anticonstitucional. En otras palabras, si el derecho subjetivo es constitucional, su transgresión lesiona la Carta Fundamental, venga ella del Estado -a través de sus agentes- o de individuos o grupos sociales.

En principio los derechos individuales, dentro del régimen constitucional, son relativos y no absolutos. Las declaraciones, originarias del individualismo liberal, consideraban que el ejercicio de esos derechos no era susceptible de desviación ni de abuso, pues carecían de toda funcionalidad social. Todo uso era lícito, y cualquier restricción se estimaba ilegítima.

Al irse abandonando el carácter individualista, las declaraciones fueron adquiriendo un sentido social. A esta tendencia Mirkiné Guetzevitch denominó control social de la libertad individual, y Linares Quintana constitucionalismo social, pues se trataba de normativizar la idea de que los derechos individuales deben estar limitados en función del interés de la colectividad.

Así, desde la Constitución alemana de Weimar, de 1919, todas las declaraciones fueron incorporando con amplitud creciente los derechos que, sin dejar de ser individuales, "miran más al hombre en función de un grupo". Y aparecieron tendencias como las de León Duguit, quien doctrinariamente acentuó en el campo jurídico la noción de solidaridad, infortunadamente llegando hasta el extremo de negar los derechos subjetivos para no ver más que "situaciones jurídicas y funciones sociales" (Manual de Derecho Constitucional, Madrid, pp. 11 y 12).

Gastón Jeze bien decía: "La libertad absoluta es la anarquía indispensable exigida por el mantenimiento del orden público y la realización de los fines de todo gobierno civilizado" (Las garantías de las libertades individuales en la Argentina, Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires, sep./dic. 1927, vol. V, Nos. 5 y 6, pp. 408 y 409).

Y Oreste Raneletti sostenía que la afirmación del límite fuera del cual la libertad no es ya un derecho, sino algo ilícito, es inherente al reconocimiento mismo del derecho. "Tal límite resulta de la exigencia de la coexistencia social y de la vida y los deberes del Estado" (Instituzioni di Diritto Publico, T. I, p. 117).

Aun ilustres civilistas destacan la función social de los derechos subjetivos, y explican que tales derechos no se destruyen o minimizan, como se hace en la tesis sostenida por Duguit, sino que se armonizan con el bien común. Laurent, Saleilles, Jossierand, entre otros, así lo exponen, coincidiendo con Colin-Capitant cuando señala: "Los derechos no son ya prerrogativas individuales que cada uno utiliza a su antojo, individualmente; son concepciones sociales, que deben realizarse en cierto modo, con cierto espíritu: socialmente".

#### 1.2.1. Concepto

El término derechos humanos se refiere a los derechos del individuo, en el contexto de sus relaciones con los demás hombres en el seno de la sociedad.

¿Y, cómo definir sus notaciones justicia y libertad?

Difícilmente, porque la definición depende en gran medida del sistema de valores en que se apoyen.

Un "derecho", en sentido estrictamente legal, se define como "aquello que una persona está facultada para tener, hacer o recibir de otras, dentro de los límites prescritos por la ley".

#### 1.2.2. Primeras formulaciones

Un largo y fatigoso proceso histórico, iniciado en la Edad Media, ha cumplido la formulación de los derechos inherentes a la personalidad humana y su concreción positiva en los ordenamientos jurídicos fundamentales de los Estados. La más solemne proclamación de esos derechos corresponde al cristianismo, con sus principios universalmente consagrados "de amor, de fraternidad y de justicia".

El gran iuspublicista italiano Paolo Biscaretti enseña que la evolución de las declaraciones de derecho sigue, en cuanto al carácter de las mismas, fases muy interesantes. Las enunciaciones de derechos y deberes tuvieron un significado práctico y contingente en la historia constitucional inglesa; un sentido más filosófico y abstracto en las constituciones norteamericanas y francesas de los siglos XVIII y XIX, y tiende a adquirir carácter puramente normativo en las constituciones democráticas más recientes. Y agrega que en las declaraciones británicas no se encuentra proclamación alguna de alcance filosófico y universal. "Se trata de confirmaciones de antiguas costumbres y de preexistentes institutos jurídicos capaces de tutelar al individuo frente a las intermitentes amenazas de la autoridad regias" (Derecho Constitucional, traducción de P. Lucas Verdú, Edit. Tecnos, Madrid, 1965, p. 665 y ss). En tanto, las

declaraciones norteamericanas y francesa, con inspiración en la doctrina de la escuela iusnaturalista europea, son de "carácter abstracto y aspiración universalista", aunque carentes algunas veces de valor normativo inmediato.

### 1.2.3. Formulaciones positivas

En el siglo XIX las fórmulas teóricas contenidas en las declaraciones constitucionales de derechos y deberes se transforman y adquieren el carácter de normas positivas; no toda esta normatividad, sin embargo, estaría acompañada de la correspondiente garantía jurídica.

Al terminar la primera guerra mundial, un nuevo cambio sufren las declaraciones. Y si anteriormente "los derechos y los deberes de los ciudadanos habían sido formulados jurídicamente -como anota el famoso profesor de Pávia- sólo en relaciones con la actividad jurídica del Estado (a saber, la desplegada para alcanzar los llamados fines esenciales del mismo, y, en particular, teniendo en cuenta la tutela del orden en el interior del mismo Estado); sobre la base, especialmente en los últimos años, de los principios democráticos de libertad e igualdad, desde tal época en adelante fueron igualmente definidos, siempre en medida creciente, también respecto a la actividad social del mismo Estado (o sea la que mira al bienestar y al progreso moral y material del pueblo), determinando, por consiguiente, una notable extensión de los textos constitucionales correspondientes" (Ibídem, p. 671).

En las constituciones de los últimos años se mantiene la finalidad normativa; empero, sus normas no siempre revisten carácter obligatorio per se, y no pocas son meramente directivas o programáticas así obliguen, en principio, al legislador común u ordinario a desarrollar la parte dogmática constitucional.

## 1.3. Las libertades fundamentales

La forma en que el hombre manifiesta el uso de su libertad lo constituye el ejercicio de los derechos individuales. Pero, ¿cómo entender la libertad?

### 1.3.1. Concepto de libertad

Siguiendo al profesor argentino Segundo V. Linares Quintana, la libertad podemos considerarla desde distintos puntos de vista, a saber:

a) En sentido psicológico-ético. Plantea el problema filosófico del libre albedrío o el determinismo.

León XIII en la Encíclica Libertas de 1888, señalaba: "La libertad... es propia... de los que participan de inteligencia o razón, y mirada en sí misma no es otra cosa sino la facultad de elegir lo conveniente a nuestro propósito, ya que sólo es señor de sus actos el que tiene facultad de elegir una cosa entre muchas.

"En general, se entiende por determinismo todo sistema que niega el libre arbitrio y pretende que el hombre está sometido en todos sus actos a influencias ineludibles".

b) En sentido político-sociológico. Plantea el problema de la relación entre el individuo y el Estado, o sea el conflicto entre libertad y autoridad y la cuestión del "justo límite entre uno y otro".

Si la libertad en el primer sentido mira la facultad íntima de espontánea decisión de la voluntad, en el último sentido se refiere a la posibilidad de actuar exteriormente sin presiones que coarten la determinación adoptada en el fuero interno.

Ambos ángulos empleados para observar la libertad tienen una misma raíz en el ser del hombre y deben guardar armonía, porque dentro de su libre albedrío la persona tiene que respetar la ley de su naturaleza, pero también puede apartarse de ella. Precisamente en este doble camino posible se encierra la moralidad de la conducta y la responsabilidad del comportamiento.

"Y lo dicho de la libertad en cada individuo -agrega la Encíclica citada- fácilmente se aplica a los hombres unidos en sociedad civil, pues lo que en los primeros hace la razón y la ley natural, eso mismo hace en los asociados la ley humana, promulgada para el bien común de los ciudadanos".

La acepción acerca del tratamiento que hemos dado en el sentido de la libertad es más conocida por lo que el tratadista Georges Burdeau llama libertad-autonomía, considerada como "ausencia de coacción, física o espiritual, que se traduce en el sentimiento de independencia".

Pero, no puede olvidarse la precisión que se hace en el Código Social, de Malinas, al afirmar que "la ley debe proteger la libertad de la persona, no sólo contra los ataques exteriores, sino también contra los extravíos de la libertad misma. Todo uso de la libertad es susceptible de degenerar en licencia. Pertenece, pues, a la ley señalar los límites y regular el ejercicio de los derechos" (Nros. 47 y 49).

Los artículos 4 y 5 de la Declaración de 1789 ha deferido a la ley tanto la determinación de los límites en que el ejercicio de los derechos de unos impide el goce de los otros, como el de prohibir las acciones perjudiciales a la sociedad. "Todo lo que no está prohibido por la ley no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no ordena" (art. 5).

Dos instituciones básicas del derecho moderno se consagran desde entonces: el de la legalidad y el de la policía. Su papel, aun en los Estados de Excepción, es fundamental.

### 1.3.2. Principio de legalidad

Este principio, esencial al Estado Constitucional, lo explica el mismo profesor Linares Quintana así: "todo acto estatal que limite la libertad jurídica del individuo, imponiéndole acciones u omisiones, debe fundarse en la norma de una ley-formal o material-formal (entendiéndose por ley-formal la norma jurídica con alcance individual sancionada por un órgano legislativo -forma de ley-, y por material-formal la norma jurídica sancionada con alcance general por un órgano legislativo), interpretada con criterio restrictivo" (Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado, T. III. p. 409).

Sin embargo, tal principio no podría sostenerse en forma absoluta en el sentido de hacer imposible toda restricción de libertad que no emane de una ley formal. Como dice Georges Burdeau: "En efecto, no se podría, sin desarmar imprudentemente al Ejecutivo, prohibirle intervenir cuando el legislador ha permanecido silencioso: responsable del orden, debe poder impedir sus perturbaciones. Por otra parte, aun cuando se ha pronunciado la ley, las autoridades administrativas conservan -bajo reserva de lo que acaba de decirse acerca de los derechos definidos- un amplio poder de apreciación porque las exigencias del orden público dependen de las circunstancias de hecho variables y lo más a menudo, imprevisibles, rebeldes en consecuencia, a la empresa abstracta y general de la ley" (La libertades públicas, p. 34).

### 1.3.3. Derecho de policía

El derecho de policía pertenece a la sociedad. Así lo consagran modernamente los estatutos políticos supremos.

La ley fundamental de Bonn, de 1949, por ejemplo, en el artículo 2º dispone: "cada cual tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad, con tal que no viole los derechos de otro, ni infrinja el orden constitucional o la ley moral".

La declaración americana, en su artículo 28, señala que "los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático".

Y la nueva Constitución Política de Colombia en el artículo 16 consagra: "Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico".

Linares Quintana define el poder de policía como "potestad jurídica en cuya virtud el Estado, con el fin de asegurar la libertad, la convivencia armónica, la seguridad, el orden público, la moralidad, la salud y el bienestar general de los habitantes, impone, por medio de la ley, y de conformidad con los principios constitucionales, limitaciones razonables al ejercicio de los derechos individuales, a los que no puede alterar ni destruir; y si bien incumbe al poder legislativo la apreciación y la valoración de los fines y la elección de los medios, corresponde en definitiva al poder judicial si las encuadran o no en el marco de la Constitución, salvaguardando los derechos individuales" (ob. cit., p. 300).

### 1.3.4. Protección de la libertad

En un régimen de derecho diversos son los medios que consagra el ordenamiento jurídico para la protección de la libertad; ellos pueden hacerse efectivos aun en contra de las autoridades, a través de los recursos y acciones ante los órganos judiciales competentes. Son, en el lenguaje de G. Burdeau, las sanciones organizadas, que si fracasan configuran los problemas relativos a la ley injusta, a la resistencia a la opresión y al llamado derecho a la rebelión, bajo caracterizaciones especiales.

No es extraño que la decisión de una autoridad choque contra el interés particular de determinada persona o grupo. En este evento se advierten dos posiciones, a saber: a) el uso del poder del Estado que admite la presunción de legitimidad, y b) podrá el afectado siempre hacer valer los medios que le franquee el ordenamiento jurídico, como el derecho de petición, la libertad de opinar, la acción de inconstitucionalidad, el recurso de amparo (ahora tutela), etc. Si el resultado le es adverso, deberá, en general, conformarse.

La simple diversidad de criterio de la persona o del grupo con el que revela el gobernante o autoridad en el acto que se discute, no es índice de ilegitimidad.

Legalidad es "calidad de legal", esto es "prescrito por ley y conforme a ella". La legalidad guarda concordancia de la orden impartida con el contenido de la norma que la fundamenta y el procedimiento a que debe sujetarse la actuación.

En un plano más trascendental se encuentra el de la legitimidad del poder, aparentemente sinónimo de legalidad.

Legítimo significa, además, "cierto, genuino y verdadero en cualquiera línea". La legitimidad reviste una armonía más profunda que la que proviene simplemente de la regularidad técnica de la ordenación positiva; toma en cuenta la inspiración y el propósito del mandato público.

No son fáciles de resolver, en la práctica, los problemas de legitimidad, porque de ordinario los mecanismos de autolimitación de la potestad estatal funcionan eficientemente para evitar graves disconformidades, y porque además las reacciones de la opinión pública, vocero de la idea del bien colectivo que prevalece en el instante, se alcanza a hacer presente en tales emergencias.

#### 1.4. Las garantías constitucionales

Las garantías constitucionales son definidas por el diccionario de la Real Academia Española como "los derechos que la Constitución de un Estado reconoce a todos los ciudadanos". A semeja los derechos con las garantías, en lamentable confusión.

Las garantías son las instituciones de seguridad establecidas a favor de las personas, que tienen por finalidad el que ellas dispongan del medio para hacer efectivo el reconocimiento de un derecho. Es, como afirma, Gerard R. Carrio, "demanda de tutela para que ampare, asegure, restaure o haga efectiva una pretensión jurídica, en la que puede existir un derecho". Es el medio de hacer valer, o el procedimiento mediante el cual se hace efectivo el derecho reconocido o incorporado.

El derecho y la garantía, pues, se distinguen; no son sinónimos. Sánchez Viamonte, desde 1927, lo precisaba claramente: "Garantía es la institución creada en favor del individuo para que, armado con ella, pueda tener a su alcance inmediato el medio de hacer efectivo cualquiera de los derechos individuales que constituyen en conjunto de libertad civil y política".

El fracasar una garantía no significa la inexistencia de derecho. La Garantía existe sólo ante el Estado, para que reste su actividad jurisdiccional al individuo que invoca una pretensión jurídica, ante el propio Estado o ante otro particular. Sólo los órganos del Estado pueden dejar sin amparo un derecho. Las garantías se dan para la protección de los derechos.

En los textos de un documento constitucional se ofrecen los derechos más esenciales de la persona humana. Ha sido esa una moderna novedad tras ensayar las declaraciones con la creencia de que bastaban para que los derechos fuesen reconocidos y respetados por las autoridades.

Al comprobarse que de nada o poco sirven las meras declaraciones de derechos si no se acompañan de las garantías que aseguren su eficacia, el Derecho Constitucional ha inscrito la característica de consagrar expresamente esas garantías tanto de orden jurisdiccional como procesal que promuevan la efectividad de los derechos. Así, al consagrarse en la propia Carta Política los principales medios procesales a través de los cuales puede reclamarse la protección de los derechos fundamentales, el problema de las garantías jurisdiccionales de los derechos humanos queda ligado al de la defensa de la Constitución misma, o sea el de la llamada jurisdicción constitucional.

Y de la misma manera que las declaraciones no agotan el catálogo de los derechos humanos, las garantías constitucionales admiten otros posibles medios tutelares.

#### 1.5. Suspensión y limitación de los derechos y garantías

La moderación de los derechos del hombre por medio de sus deberes es un concepto amplio e ilimitado, utilizado con frecuencia para privar a los individuos de sus derechos legítimos tanto como para protegerlos.

Estas limitaciones pueden establecerse en tres categorías:

- a) Limitaciones en relación con los deberes hacia los conciudadanos;
- b) Limitaciones en relación con los deberes para con la sociedad;
- c) Limitaciones que se derivan de la necesidad de preservar y mantener la seguridad del Estado.

En todos los derechos humanos se encuentra implícita la limitación de que no se pueden utilizar para causar daños a otras personas o para impedir que otros dejen gozar de sus propios derechos.

Cuando se habla del respeto a los derechos humanos la referencia no sólo es a que el Estado respete los derechos del ciudadano, sino a que el ciudadano o individuo respete los derechos de los demás. Pero, además, es un respeto que no se puede limitar al respeto de los derechos de una persona, de una clase o de un grupo de personas, porque él corresponde a todos los grupos, sean étnicos, religiosos, sociales, económicos, políticos o de cualquier otro tipo. Se extiende a la totalidad de la sociedad.

Algunos poderes pueden ser utilizados por el Estado cuando se trata de mantener el orden necesario que permita respetar el derecho de todos. Este poder, conocido como poder policial, se caracteriza como un atributo inherente a los gobiernos civilizados, siendo "necesario en una sociedad democrática" para promover el orden general, la salud, la seguridad y el bienestar público de la sociedad.

Completar, pues, los derechos con el concepto de la responsabilidad social es la misión de los modernos Estados constitucionales.

## 2. ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

El ordenamiento constitucional colombiano, expedido en el año de 1991, ha adoptado un modelo de derecho de excepción que en el Estado de derecho bien puede

considerarse clásico, con fundamento en la previsión ante el supuesto de una situación de emergencia social, política, socio-política o económica.

En el Capítulo 6 del Título VII (arts. 212 a 215) se establecen los Estados de excepción, así: el Estado de guerra exterior, el Estado de conmoción interior y el Estado de emergencia económica, social y ecológica.

La preceptiva constitucional autoriza al Presidente de la República para dictar dos clases de decretos con fuerza de ley: la primera está referida al decreto que declare el Estado de excepción, y la segunda son todos los decretos sobre materias que tienen relación directa y específica con la situación que ha determinado ese estado, destinadas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

La primera clase de decretos es un acto complejo del Presidente de la República y los Ministros, que está sometida al control de la Corte Constitucional en los términos de los artículos 213 a 215. Su revisión por parte de la corporación judicial no podrá comprender el estudio de los motivos sustentados para declararla, porque ello corresponde a una decisión potestativa, discrecional del Gobierno. Es una declaración que se allana a las condiciones constitucionales y "que son garantías constitucionales del obrar regular de los gobernantes, y por ende, de la seguridad jurídica de los gobernados" (ver Orden Público Económico II Anexos, Castro Jaime, Ediciones del Banco de la República, p. 508, 1976, Sentencia de octubre 15 de 1974, Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados Ponentes José Gabriel de la Vega y Eustorgio Sarria, en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica en el Decreto legislativo número 1970 de 1974). Desde luego, tienen un control político que ejerce el Congreso en todo tiempo.

Veamos su contenido normativo.

#### 2.1. Estado de guerra exterior

##### 2.1.1. Normativa

Dispone el artículo 212 de la Carta Política:

"El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de guerra exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.

"La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión.

"Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.

"Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara".

##### 2.1.2. Características

De conformidad con la preceptiva indicada y las concordantes, el Estado de Guerra Exterior tiene los siguientes rasgos característicos:

a) La declaración debe hacerse por Decreto, según decisión que adopten el Presidente de la República y todos los ministros, expresada con la firma correspondiente;

b) Al Gobierno se le conceden facultades estrictamente necesarias con vista a un fin: repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.

El ejercicio de estas facultades limitadas se expresa mediante decretos firmados, de igual manera, por el Presidente y los ministros;

c) El Senado autoriza la declaratoria de guerra, salvo que fuere necesario repeler la agresión, a juicio del Presidente;

d) El Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones, mientras subsista el Estado de Guerra;

e) Reunido el Congreso, el Gobierno le mantendrá informado motivada y periódicamente sobre los decretos dictados y la evolución de los acontecimientos;

f) Los decretos legislativos dictados suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra;

g) Los decretos legislativos rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen: declarada restablecida la normalidad, cesarán sus efectos;

h) Los decretos legislativos podrán ser reformados o derogados por el Congreso en cualquier época, mediante votación calificada.

El artículo 214 constitucional señala otras características comunes con el Estado de Conmoción Interior.

## 2.2. Estado de Conmoción Interior

### 2.2.1. Normativa

El artículo 213 constitucional prescribe:

“En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos siguientes, en el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

“Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

“Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

“Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

“En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar”.

### 2.2.2. Características

Tal normativa indica las siguientes, además de las del artículo 214 constitucional:

a) La declaración debe hacerse por decreto, según decisión adoptada por el Presidente de la República y todos los ministros;

b) Al Gobierno se le conceden facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos;

c) La declaración podrá hacerse en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana;

d) Podrá declararse en toda la república o parte de ella;

e) La vigencia no será mayor de 90 días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado;

f) Los decretos legislativos dictados podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción, y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. Su vigencia podrá prorrogarse hasta por 90 días más;

g) El Congreso se reunirá por derecho propio dentro de los 3 días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, con la plenitud de las atribuciones constitucionales y legales;

h) Reunido el Congreso, inmediatamente el Gobierno enviará un informe motivado sobre las razones que motivaron tal declaración;

i) Los civiles en ningún caso podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.

## 2.3. Estado de emergencia económica, social y ecológica

Establece el artículo 215 de la Constitución Política:

“Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturban o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

“Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

“Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

“El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

“El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos Cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

“El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

“El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

“El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

“El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

“Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.

## 3. INICIATIVAS PLANTEADAS

### 3.1. Proyecto de iniciativa gubernamental

El 30 de enero del año en curso el señor Ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana, presentó un proyecto de ley estatutaria reguladora de “la materia de los Estados de Excepción”. Radicado con el número 10, condensaba en 36 artículos, dispuestos en cuatro capítulos, asuntos y materias, tales como: Disposiciones generales, Estado de Guerra Exterior, Estado de Conmoción Interior y Principios de aplicación y control constitucional.

Actuando como ponente el Senador David Turbay T., quien a la sazón se desempeñaba también como Presidente de la Comisión Primera Senatorial, el proyecto no alcanzó a surtir el trámite constitucional impuesto a las leyes estatutarias, razón por la cual, al expirar la legislatura ordinaria el pasado 26 de junio, la iniciativa debió ser archivada.

Iniciada una nueva legislatura el 20 de julio siguiente, el Gobierno insistió en la propuesta, la que oficializó ocho (8) días después en la corporación (Gaceta del Congreso número 13, agosto 4). Designado de nuevo el Senador Turbay como ponente, rindió ponencia, la que debió retirarse para ser acumulada con otras iniciativas congresionales sobre la misma materia. Esta última ponencia se publicará el día 9 de noviembre (Gaceta del Congreso número 147).

En la misma fecha suscribía el señor Presidente de la República un mensaje de urgencia, con solicitud de deliberación conjunta, dirigido a los Presidentes de las Cámaras y de las Comisiones Primeras. En él señalaba:

“A fin de afrontar el desafío de la subversión y de la delincuencia organizada, el Gobierno decretó en el día de ayer el Estado de Conmoción Interior y se propone adoptar en los próximos días los desarrollos normativos necesarios para eliminar los últimos vestigios de colaboración de la población, arrinconar a la guerrilla en el campo político y golpear duramente su esquema financiero. Estas medidas son necesarias, corresponden a las urgencias nacionales y, no obstante que aún no existe la ley estatutaria de los Estados de Excepción, la Corte Constitucional ha sostenido con toda razón que ello no es obstáculo para la aplicación de medidas extraordinarias cuando los hechos perturbadores así lo exijan.

“Ahora bien, la discusión por vía legislativa de los poderes excepcionales del Presidente, dentro del foro democrático por excelencia que es el Congreso, tiene plena validez. El Gobierno cree que este tipo de deliberación robustecerá la respuesta integral del Estado frente a las amenazas contra el Estado de Derecho. La adopción de leyes en esta materia, que sean producto de la deliberación libre de todas las corrientes políticas, contribuye a darle solidez y eficacia a la respuesta del Estado en su tarea de defender a la sociedad, y coincide con los recientes llamados del Gobierno destinados a promover una respuesta integral de la comunidad frente al terrorismo”.

### 3.2. Proyectos de iniciativa congresional

En el mes de agosto (Gaceta del Congreso número 23, agosto 11) el Senador Bernardo Gutiérrez Zuluaga, representante de la Alianza Democrática M-19, plantea un

proyecto de ley, el número 100, de similar naturaleza con 36 disposiciones, en siete capítulos, así: Principios rectores, prohibiciones, controles, declaratoria, garantías judiciales, facultades y disposiciones generales.

En el mismo mes el vocero de la Unión Patriótica, Senador Hernán Motta Motta, oficializa una iniciativa de 48 artículos, con los siguientes capítulos: Disposiciones generales, Estado de Guerra Exterior, Estado de Conmoción Interna, Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y principios de Aplicación y Control Constitucional.

Estos proyectos se acumularán con el gubernamental para primer debate.

#### 4. APROBACION EN COMISIONES CONSTITUCIONALES CONJUNTAS

Con la ponencia para primer debate, debidamente acumulados los proyectos de ley números 100 y 128/92 Senado, de los Senadores Bernardo Gutiérrez Zuluaga y Hernán Motta Motta, respectivamente, se inició el día 11 de noviembre la sesión conjunta.

Las deliberaciones se prolongaron por espacio de varias sesiones (los días 12, 17 y 26 de noviembre, así como el 2 de diciembre). Algunas constancias escritas fueron dejadas por el ponente, los Representantes Viviane Morales de Gutiérrez, Darío Martínez, Yolima Espinosa V., Luis Fernando Correa G. y el Senador Alberto Santofimio B.

Para llegar a fórmulas de conciliación sobre algunas disposiciones que ofrecieron serias inquietudes, como el artículo 4º, entre otros, la Presidencia integró una subcomisión con los Senadores José Renán Trujillo, Bernardo Zuluaga, Hugo Castro, Orlando Vásquez, Jorge Ramón Elías N., David Turbay y Roberto Gerlein, y los Representantes Marco Tulio Gutiérrez, Ramiro Lucio, Rodrigo Rivera, Roberto Camacho, Héctor Helí Rojas, Viviane Morales y Yolima Espinosa. Tras varias reuniones de la Subcomisión, no fue posible llegar a un acuerdo final.

Sobre la libertad de información, los Senadores Alberto Santofimio, Vera Grabe, Hugo Castro, David Turbay, Andrés Pastrana, Roberto Gerlein, Bernardo Gutiérrez, Ricaurte Lozada, Julio César Turbay, Rafael Amador, Gabriel Melo y Jorge Ramón Elías N., dejaron la siguiente constancia:

“Los suscritos Senadores, miembros de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, expresamos nuestra decisión de no votar favorablemente ninguna norma que pretenda limitar temporalmente el ejercicio de la libertad de información en Colombia, ni siquiera durante los Estados de Excepción, porque además de ser inconstitucional, cualquier disposición de éste género, en nuestro caso especial, contraría principios fundamentales del ideario democrático por el cual han luchado y luchan todavía todas las naciones coaligadas y los pueblos libres del mundo”.

Las comisiones finalmente dieron aprobación al articulado del proyecto, así: del pliego de modificaciones los artículos 1, 3, 5 a 13, 15 a 22 y seis nuevos artículos sobre el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; y de la propuesta gubernamental los artículos 24 al 36.

El artículo 2º fue modificado en su redacción; el artículo 4º en lo planteado por el señor Ministro; el artículo 14 del pliego modificadorio fue igualmente modificado; el nuevo artículo 22 fue presentado por el señor Ministro; el artículo 23 igualmente modificado.

En el acta número 6, del 2 de diciembre, el Presidente de las Comisiones, en sesión conjunta, expresó que la propuesta del Senador Bernardo Zuluaga que planteaba varias disposiciones, quedaba “Como constancia para ser discutida en la plenaria del Senado”. En anexo 1 se presentan las propuestas indicadas.

Antes de la aprobación, se dio lectura a un mensaje enviado por el señor Presidente de la República dirigido a las Comisiones Primeras y en donde se resaltaba:

“A lo largo del trámite, se presentó cierta inquietud en torno al alcance de las facultades presidenciales, en particular durante el Estado de Conmoción Interior. Sobre este punto es preciso reiterar que cada una de las facultades forma parte de un estatuto integral que las limita. En la parte especial del proyecto se enuncia cada facultad, señalando las condiciones en que puede ser ejercida y el alcance máximo que ésta puede tener. Sin embargo, en el ejercicio de cada una de ellas deben respetarse los principios definidos en la parte general, entre los cuales vale la pena destacar el de finalidad y el de proporcionalidad, lo cual implica que las facultades solo pueden usarse hasta su nivel máximo cuando se presente una situación de máxima perturbación. En efecto, la gravedad de los hechos determina la severidad de las medidas, lo cual introduce un elemento de gradualidad que puede ser controlado por la Corte Constitucional con base en el principio de proporcionalidad. Además, la naturaleza particular de los hechos determina el objetivo preciso de las medidas, lo cual introduce un elemento de especificidad que puede ser controlado por la Corte Constitucional con base en el principio de finalidad. De esta manera no sólo se complementa el requisito de conexidad tradicionalmente aplicado por la jurisprudencia, sino que se racionaliza el ejercicio de los poderes presidenciales para evitar excesos, sin maniar al Ejecutivo en el cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución le impone”.

Y sobre la libertad de información, en la misma misiva, expresó el señor Presidente:

“Un aspecto tan crucial para el éxito de la defensa de la democracia, como es el de la información, no puede ser dejado exclusivamente a la suerte de la autorregulación.

Aunque es conveniente y necesario avanzar por el camino de que los medios adopten reglas para evitar excesos, es natural que en situaciones inesperadas y sobrevinientes por medio de la autorregulación sea prácticamente imposible responder rápida y oportunamente a la crisis. Además, tratar el punto en este proyecto de ley no impide que, por iniciativa propia, haciendo gala de la responsabilidad social que les corresponde, los medios de radio y televisión se autorregulen y hagan cumplir eficazmente sus propias regulaciones. Si logran hacerlo, no será necesario ejercer las facultades previstas en el proyecto de ley sobre esta materia”.

Y concluía:

“Las generaciones actuales confían que ahora no sucederá lo que ocurrió hace un siglo: entonces por la ausencia de una ley como la estatutaria que proponemos, el Estado de Sitio, del cual se hizo uso y abuso, no resolvió los problemas de orden público y sufrió tanto desgaste, que terminó convirtiéndose en símbolo de represión, pero impotente para atender las necesidades de orden público por carecer de capacidad intimidatoria”.

#### 5. LA PROPUESTA FINAL.

El debate doctrinario y jurisprudencial sobre los Estados de Emergencia, o de Excepción como se les llama ahora en Colombia, ha sido constante y permanente en todas las democracias del mundo, particularmente por lo efectos que imprime al instituto de la libertad individual.

El texto del articulado aprobado en primer debate, en las Comisiones conjuntas de Asuntos Constitucionales, ofrece comentarios y observaciones, algunos de ellos advertidos en las diversas propuestas y en los debates que se adelantaron. Otras, empero, podrían también formularse, especialmente en las plenarias de las corporaciones legislativas. Se nos excusará de su presentación por razón del angustioso término para entregar este informe, en materia tan delicada y compleja, como lo es el de la regulación, por vez primera, de los estados de excepción en Colombia que tan hondas implicaciones habrá de tener.

Ante la conveniencia de conocer algunas de estas apreciaciones, puede exponerse:

##### 5.1 Normativa aprobada con y sin observaciones.

Algunos artículos contenidos en la propuesta del ponente para primer debate en las Comisiones conjuntas, Senador David Turbay T., fueron ampliamente analizados, aun en la Subcomisión integrada para llegar a fórmulas de consenso, que no fueron alcanzadas por razón de las posiciones radicales que se advertían. Ellas, a pesar de no haberse definido claramente en las Comisiones Permanentes, alcanzaron sí el acuerdo para plantearse en las plenarias de las corporaciones legislativas, con el objeto de adoptarse la decisión definitiva.

De allí que sea el pleno de este cuerpo el que determine la mejor posición normativa en la regulación de las facultades extraordinarias que asume el Gobierno Nacional en los Estados de Excepción, así como en la regulación de las garantías que protegen los derechos de las personas.

##### 5.1.1 Disposiciones sin observaciones.

Los artículos 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 10, 11, 12, 18, 19, 21, 25, 31, 32, 33, 35 no fueron objeto de modificación alguna. Empero, y acerca de algunos de ellos, puede señalarse:

##### 5.1.1.1 Ambito de la Ley.

Este proyecto de ley se refiere a los Estados de Excepción, en general; y apartándose o identificándose con otras legislaciones, incluye como tal el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el cual no se hallaba en la iniciativa gubernamental, mas si en la del Senador Hernán Motta Motta, recogida por el ponente en primer debate, Senador David Turbay T.

Califica, por demás, la ley como estatutaria, con los peculiares rasgos que la caracterizan.

##### 5.1.1.2 Objeto de la ley.

El artículo 2º establece el objeto de esta ley, señalando como tal básicamente tres aspectos, a saber:

a) Regulación de las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción, iniciando con una condición: sólo serán utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante la aplicación de las atribuciones ordinarias de las autoridades competentes, según la Constitución;

b) Regulación de los controles al ejercicio de las facultades excepcionales que asume el Gobierno, y

c) Regulación de las garantías para proteger los derechos humanos, de conformidad con los Tratados Internacionales.

Reiteraría esta ley el ordinal segundo del artículo 214 constitucional. Y, además, tales facultades no podrían conducir a la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales.

Los dos incisos de la disposición fueron modificados en las Comisiones reunidas conjuntamente, a fin de dar claridad y consonancia con la preceptiva constitucional, así:

- La expresión, en el primer inciso, "... los poderes ordinarios de las autoridades competentes", fue reemplazada por "... las atribuciones ordinarias competentes en los casos señalados por la Constitución Política". La propuesta que me permití formular tenía un sentido más preciso: "... las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía o de las autoridades competentes, en los casos señalados por la Constitución Política". Si el artículo hace referencia a los Estados de Excepción, en tratándose del de Comoción interior se presenta un condicionamiento, por imperativo constitucional: que la grave perturbación del orden público "no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía". Esa la razón para introducir la modificación aprobada.

- En el segundo inciso, la expresión "... políticos, legales y judiciales", fue suprimida, pues los controles al ejercicio de las facultades excepcionales que corresponden al Gobierno son de diversa naturaleza y efectos.

#### 5.1.2 Disposiciones con observaciones.

Sobre los artículos 4º, 7º, 8º, 9º, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30 y 34 del pliego de modificaciones, y 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 del proyecto gubernamental, no hubo consenso (Acta número 6 de la sesión conjunta, dic. 2/92):

Tratan las anteriores disposiciones las materias siguientes:

- En el Capítulo sobre Disposiciones Generales:
  - La finalidad de las medidas adoptadas en los decretos legislativos expedidos (art. 4º);
  - La limitación de los derechos y su proporcionalidad a la gravedad de las circunstancias (art. 7º), y
  - La no discriminación de las medidas adoptadas (art. 8º).
- En el Capítulo sobre el Estado de Guerra Exterior:
  - La definición del Estado de Guerra Exterior (art. 9º);
  - La realización de cortes marciales por delitos cometidos por civiles (art. 13);
  - El uso de frecuencias o canales de radiodifusión explotados por particulares (art. 14);
  - El establecimiento de zonas de confinamiento y condiciones de permanencia (art. 15);
  - La movilización nacional para adecuar los recursos a las necesidades de la guerra (art. 16), y
  - La modificación a las normas que regulan el servicio militar obligatorio (art. 17).
- En el Capítulo sobre el Estado de Comoción Interior:
  - La definición sobre el Estado de Comoción Interior (art. 20);
  - Las facultades de la Policía Nacional para adoptar algunas medidas (art. 22);
  - Otras facultades que puede asumir el Gobierno Nacional (art. 23);
  - Reunión, por derecho propio, del Congreso de la República si no se hallare reunido. Informe del Gobierno (art. 24);
  - Vigencia y prórroga de la vigencia de los decretos legislativos expedidos (art. 26);
  - Prohibición de Tribunales Militares a Civiles (art. 27);
  - Derogatoria o reforma, por el Congreso, de los decretos legislativos (art. 28), y
  - Tipificación penal de conductas, tratamiento de penas y normas procedimentales (art. 29).
- En el capítulo sobre principios de aplicación y control constitucional:
  - Regulación de procedimientos judiciales y señalamiento de criterios excepcionales que deberán aplicar los jueces (art. 30);
  - Responsabilidad del Estado por excesos en la utilización de las facultades extraordinarias (art. 31);
  - Motivación de los decretos legislativos que limiten los derechos constitucionales (art. 32);
  - Ejercicio, por la Corte Constitucional del control jurisdiccional a los decretos legislativos (art. 33);
  - Improcedencia de la acción de tutela contra los decretos legislativos; casos individuales de procedencia (art. 34), y
  - Prohibición de suspensión de esta ley estatutaria por decreto (art. 35).

#### 5.2 Comentarios y observaciones al texto aprobado.

No todas las observaciones anticipadas para el debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras de las Cámaras se llevaron a efecto, y puede afirmarse que ellas

sólo se centraron en las modificaciones propuestas por el primer ponente, Senador David Turbay T. Desde luego, todas las observaciones deberán merecer el más amplio debate en las plenarias de Cámara y Senado, porque asunto de tan hondas implicaciones en la vida social, política y económica del país así lo demanda. El verdadero debate histórico está en estas sesiones. Ojalá el apremio del tiempo, por clausurarse este período el próximo miércoles 16 de diciembre, no conduzca a la aprobación de normas que, sin sereno criterio y razonable fundamento de índole constitucional y político, desvirtúe la naturaleza democrática que imprimió a la nueva nación la Asamblea Nacional Constituyente con la ley suprema de 1991.

Desde ángulos diferentes se examina la propuesta gubernamental la que, pese a la advertencia del señor Ministro de Gobierno cuando fijó su posición al considerar que su propuesta era inmodificable (como si el Congreso de la República tuviera que ser un refrendador obsecuente de las decisiones gubernamentales), algunas enmiendas y precisiones alcanzaron a cristalizarse. La sola discusión, amplísima, acerca de la protección y garantía de los derechos intangibles, fue una muestra clara que cuando se profundiza en la real dimensión de las instituciones tan delicadas como las que hoy nos congrega en este recinto, las conclusiones suelen ser las más afortunadas.

Para que sirvan de referencia estimables del país nacional, conviene hacer algunas otras anotaciones breves.

También la prensa nacional se ha ocupado del tema, desde las páginas editoriales hasta sus más calificados columnistas, para referirse a uno u otro contenido del proyecto central, que lo es el gubernamental. Razones en pro y en contra se han expuesto. Siempre, así debemos entenderlo, con el gran deseo de ver una patria amable y en sana convivencia.

Algunos constitucionalistas y constituyentes, que merecen autoridad en el tratamiento y análisis del tema, han brindado sus opiniones ciertamente "duras" sobre el proyecto. Si el país nacional concurriera más a la formulación de propuestas, entre todos alcanzaríamos la concreción de los sanos propósitos. Pero, para ello necesario es crear el clima propicio para convocar a la real democracia participativa de que tanto nos ufamamos en el papel, pero que tan pobre y débil -si es que existe- se presenta aun en la sociedad real.

El profesor Luis Carlos SÁCHICA Aponte, ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del tribunal Andino de Justicia, además de eminente iuspublicista y tratadista, presenta sobre la materia en estudio una explicación que nos releva de repetir sus consideraciones. Coinciden sus apreciaciones con no pocas de las observaciones advertidas.

El profesor Pedro Pablo Camargo, constitucionalista distinguido, autor de no pocas obras sobre la materia, crítico permanente de nuestra institucionalidad, ha expresado, con particular dedicación, sus puntos de vista que en nada favorecen la iniciativa.

El constituyente Hernando Londoño Jiménez, penalista de profesión y jurista de aquilatadas condiciones, cuyas críticas desde su columna periodística se ampliaron a la Comisión Especial Legislativa creada por la Asamblea Constituyente, ha expresado sobre el articulado del proyecto: "es una descarnada y abusiva afrenta a las normas constitucionales que nos rigen. Allí no hay nada que se parezca siquiera un poco a la letra y al espíritu de la Carta en materia de garantía y protección de los derechos fundamentales allí consagrados en forma solemne".

Y otro constituyente, Armando Holguín S., al hacer acotaciones al proyecto y a la ponencia, y referirse a alguna de las facultades que se conceden al Gobierno, señala: "No hay que retroceder mucho en la historia nacional para darse cuenta cómo con teorías como la de los "poderes concurrentes" o de las "facultades implícitas" se ha hecho polvo una legislación, como se predica hoy de uno de los elementos del delito, cumple funciones garantizadoras, fundamentadoras y sistematizadoras... Con esa facultad, que tanto se ejerció en el "viejo país" y contra lo cual está luchando el "nuevo", prácticamente se entrega a la voluntad de una rama del poder la seguridad jurídica de los ciudadanos y recrea el arbitrio y la calificación discrecional según el criterio del Gobierno de turno".

Las posiciones, además, del ex Canciller Alfredo Vázquez Carrizosa, la Comisión Andina de Juristas, y otras de singular importancia, obligarían a detenernos un poco más en el análisis final de las iniciativas planteadas.

Señor Presidente, honorables Senadores:

Los Estados de Excepción no se han establecido para suspender el imperio de la Constitución Política de los Estados, sino para defenderla. De allí que cuando deban darse interpretaciones éstas deberán ser restrictivas, si es que se trata de aplicar la extensión y medida de los poderes bajo la comoción interior o guerra exterior.

-¿Qué es lo que se suspende o restringe -derechos o garantías-, y en qué medida -todo o algunos-?

Los ordenamientos constitucionales diversos, y sus interpretaciones doctrinarias y jurisprudenciales, han mostrado variedad de posiciones que bien merece la pena enunciarse. Así:

- a) Suspensión de todas las garantías constitucionales.

Es una consecuencia, inmediata, de la situación excepcional. Todas las garantías de la libertad civil quedan suspendidas: la inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia, de la propiedad, el "hábeas corpus", los derechos de petición, reunión y asociación, la libertad de imprenta, la de locomoción, etc. Se incluyen, como puede observarse, derechos individuales, como los de petionar, de reunirse, de asociarse, la libertad de prensa, de locomoción, etc. La suspensión de garantías alcanzaría también a los derechos.

Esa suspensión comprende las garantías relativas no sólo a las personas sino también a las cosas. Vigente la conmoción, el domicilio puede allanarse, sin requerirse formalidad legal alguna; las autoridades pueden tomar la propiedad, siempre que se aplique a la defensa nacional; las reuniones pueden prohibirse; la libertad de prensa puede restringirse. Se suspenden no sólo garantías, tan importantes como las de los jueces naturales, o la del "nullum crimen, nulla poena sine lege", sino también los derechos individuales, como el de disponer de la propiedad, o la suspensión del "hábeas corpus" que tutela la libertad física de las personas.

b) Suspensión con control de constitucionalidad.

El Estado de Conmoción Interior y/o de Guerra Exterior suspende todas las garantías constitucionales, pero los actos de ejecución de las medidas están sometidos a control por el órgano judicial. La referencia es a la causa constitucional e inmediata del Estado de Emergencia y no a los motivos concretos mencionados para su declaración por el Gobierno. Sustituir al órgano gubernamental en la apreciación de la conveniencia o inconveniencia, del acierto o del error de las medidas, por los jueces, sería un exabrupto, pero reconocerles la facultad de decidir si la utilización de tales medidas son proporcionalmente adecuadas, a los fines perseguidos al declararse el Estado de Emergencia, sí es más razonable.

La suspensión de las garantías bajo este estado no puede llevarse a efecto con cualquier alcance, sino con uno razonable, guardando la debida proporción con los motivos de la medida y con el objeto perseguido en ella.

Las facultades, pues, que surgen o emergen del Estado de Excepción, quedan sometidas a contralor judicial.

c) Suspensión de algunas garantías constitucionales.

Los Estados de Emergencia no suspenden absolutamente todo derecho y toda garantía constitucional; sólo aquellos derechos y garantías cuyo ejercicio puede resultar incompatible con la preservación del orden constitucional y la paz social.

Los jueces aprecian la constitucionalidad, en cada caso, de la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional que se dicen afectados, y las restricciones a su ejercicio, "para decidir si corresponde dictar un auto de hábeas corpus o disponer el amparo efectivos del respectivo derecho".

Las demás garantías no quedan suspendidas, en la medida que su ejercicio carece de toda vinculación con las causas que determinan en cada caso el estado excepcional.

El Ejecutivo no posee al respecto facultades discrecionales o arbitrarias; usa las que la Constitución y las leyes le otorgan con un sentido de responsabilidad y adecuado a las circunstancias. La cláusula constitucional que permite la suspensión de las garantías constitucionales, sólo es comprensiva de aquellas que tutelan los derechos cuyo ejercicio, en cada caso, resulta incompatible con la preservación de la paz social que justifica la institución.

En esta misma posición, pero con otra variante, algunos sostienen que solamente se suspende la garantía de la libertad física.

d) Nuestra posición.

El Estado de Conmoción Interior no debe alcanzar efectos tan amplios que desnaturalicen la vigencia de la Constitución, ni tan reducidos que pierda el carácter de instituto de emergencia destinado a conjurarla. En este último evento, si bien el propósito de restringir posibles o reales abusos del Gobierno debe tener aceptación y reconocimientos, podría dejarse desprovista de una efectiva armadura constitucional de defensa a la Nación y a sus instituciones legítimas.

Sin embargo, no tiene, ni tendría sentido, una libertad que para salvarla sólo deba derogársela de cuando en cuando. El Gobierno debe poder usar medios suficientemente enérgicos para defender el orden y la seguridad en peligro cuando una situación anormal se cierne sobre la comunidad.

Concluyendo sobre las posiciones expuestas puede decirse que merecen un absoluto rechazo las tesis primera y segunda, no obstante la atenuación con el control de constitucionalidad que se imprime a la última.

Todo instituto se explica por su finalidad. Si el fin está concretado en la norma constitucional, a él debe atenerse; si no, hay que articularlo construyéndolo.

El arbitrio marginal que está reservado al Gobierno para declarar el Estado de Conmoción Interior y aplicar las medidas consecuentes, no puede prescindir de ese fin. Los motivos determinantes deben guardar vinculación con el fin, integrándose con las circunstancias y situaciones correspondientes.

Honorables Senadores:

Para el trámite final de este proyecto, de 43 artículos en total, me permito proponer el siguiente procedimiento, si fuere aprobado el informe de ponencia:

1. Debe debatirse y decidirse el articulado aprobado sin observaciones en las sesiones conjuntas de las comisiones de Asuntos Constitucionales de Senado y Cámara. Correspondería a los artículos 1º a 6º, 10 a 12, 18, 19, 21, 25, 26, 29, 31 a 36, 40, 42 y 43.

2. Del mismo texto definitivo que hoy se presente, debatir y decidir sobre el articulado observado o sobre el cual fueren planteadas modificaciones, dejándose como "constancia" para la discusión en plenarios, y facilitando con ello el trámite del proyecto en primer debate (Acta número 6, diciembre 2 de 1992, sesiones conjuntas Comisiones Primeras). Esas disposiciones son: 7 a 9, 13 a 17, 20, 22, 23, 24, 27, 28, 30, 37, 38, 39 y 41.

3. Deben ser consideradas, luego, las nuevas iniciativas normativas que los miembros de la corporación planteen, así como las adiciones pertinentes.

4. Finalmente, y si fuere viable según decisión que adopte la misma corporación, autorizarse la apertura de artículos aprobados, a fin de proceder en su adecuación o modificación.

Al cumplir, honorables Senadores, con el término señalado para la rendición de ésta Ponencia, abrigo la esperanza de las mejores decisiones legislativas. Así lo demanda la democracia, que se abre paso en el nuevo marco institucional, y los intereses nacionales.

He compartido, profesional y políticamente, algunas de las observaciones planteadas. De allí que el debate que se inicie, brindará mayores luces con la expresión y posición política que asuman los Partidos y Movimientos Representados en las corporaciones legislativas de Colombia.

No suelen formularse por el ponente para segundo debate, pliegos de modificaciones a lo aprobado en Comisiones. La nueva Carta Constitucional, además, así como el Reglamento interno de las Cámaras (art. 160 inc. 3º, y 175 de la Constitución Nacional y de la Ley 5ª de 1992, respectivamente), establecen esos parámetros. Empero, formularemos algunas disposiciones distintas que bien pueden ser consideradas por la plenaria para su decisión final.

Por lo expuesto, me permito proponer:

Dése Segundo Debate al Proyecto de Ley número 91 de 1992, Senado, "por la cual se regula la materia de los Estados de Excepción", atendiendo a las reglas de procedimiento recomendadas.

Del señor Presidente y los honorables Senadores.

**Orlando Vásquez Velásquez**, Senador Ponente.

Santafé de Bogotá, D. C., 14 de diciembre de 1992.

\*\*\*

**TEXTO APROBADO POR LAS COMISIONES PRIMERAS DE SENADO Y CAMARA**

**PROYECTO DE LEY NUMERO 91 DE 1992**

**por la cual se regula la materia de los estados de excepción**

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

CAPITULO I

**Disposiciones generales**

**ARTICULO 1o. Ambito de la ley.** La presente ley estatutaria regula los estados de excepción.

**ARTICULO 2o. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción. Estas facultades solamente serán utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante las atribuciones ordinarias competentes en los casos señalados por la Constitución Política.

La ley también tiene por objeto regular los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.

**ARTICULO 3o. Prevalencia de los tratados internacionales.** De conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno. En todo caso se espeterán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2 del artículo 214 de la Constitución. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe

entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

**ARTICULO 4o. Derechos intangibles.** De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los Estados de Excepción serán intangibles: el derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos, la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación, la libertad de conciencia, la libertad de religión, el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal, el derecho a elegir y ser elegido, el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles, el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

**PARAGRAFO 1.** Garantía de la libre y pacífica actividad política. Los derechos a constituir partido, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.

**PARAGRAFO 2.** Prohibición de suspender el Hábeas Corpus. Quien estuviere privado de su libertad, y creyere estarlo en condiciones diferentes a las permitidas por las normas con fuerza de ley vigentes durante el estado de excepción, podrá invocar el derecho de Hábeas Corpus. En el decreto legislativo correspondiente se señalará expresamente una forma eficaz de ejercer este derecho.

**PARAGRAFO 3. Motivos ilegítimos.** Las medidas adoptadas en ejercicio de las facultades de un estado de excepción no podrán entrañar discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

**ARTICULO 5o. Necesidad.** Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción correspondiente.

**ARTICULO 6o. Motivación de incompatibilidad.** Los Decretos Legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

**ARTICULO 7o. Proporcionalidad.** La limitación de los derechos durante los Estados de Excepción deberá ser proporcional a la gravedad de las circunstancias.

**ARTICULO 8o. No discriminación.** Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

## CAPITULO II

### Del estado de guerra exterior

**ARTICULO 9o. Definición.** Para alcanzar los fines señalados en el artículo 212 de la Constitución Política, el Presidente, con la firma de todos los Ministros, una vez haya obtenido autorización del Senado para la declaratoria de guerra, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior.

El Decreto que declare el Estado de Guerra Exterior deberá expresar los motivos que justifican la declaración.

**ARTICULO 10. Caso de agresión. Informe al Congreso.** Cuando sea necesario repeler una agresión externa, el Presidente podrá declarar el Estado de Guerra Exterior sin autorización previa del Senado.

Si el Congreso no se halla reunido, se reunirá por derecho propio dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del Estado de Guerra Exterior y el Gobierno rendirá inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaratoria y las medidas que se hubieren adoptado para repeler la agresión.

**ARTICULO 11. Poderes generales.** En virtud de la declaración del Estado de Guerra Exterior, el Presidente asumirá los poderes estrictamente necesarios para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Tales poderes incluyen las facultades señaladas en esta ley para el Estado de Guerra Exterior y las propias del Estado de Convulsión Interior.

**ARTICULO 12. Propiedad.** De conformidad con el artículo 59 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional podrá decretar expropiaciones sin indemnización previa, cuando sea necesario para atender los requerimientos de la guerra.

Los bienes inmuebles sólo podrán ser temporalmente ocupados para atender las necesidades de la guerra o para destinar a ella sus productos.

El decreto legislativo que consagra estas medidas señalará el procedimiento judicial mediante el cual la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa fijará el monto de la indemnización ocasionada por motivo de la expropiación y establecerá la manera de asegurar la responsabilidad del Estado.

**ARTICULO 13. Cortes marciales.** Durante el Estado de Guerra Exterior, el Gobierno podrá señalar aquellos delitos cometidos por civiles, que quedan sometidos durante su vigencia, a la Justicia Penal Militar, así como el procedimiento y los lugares del territorio donde esto sea indispensable para la cumplida administración de justicia. Esta facultad sólo podrá ejercerse cuando la Justicia Ordinaria, de hecho por la naturaleza y la gravedad del conflicto armado, no esté en capacidad de conocer de ellos con plena independencia.

A la Justicia Penal Militar, en estos casos, se le aplicará los principios rectores de la justicia, consagrados en la Constitución.

En estos casos, los fallos proferido por la Justicia Penal Militar, serán revisables por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el procedimiento señalado en el Decreto Legislativo correspondiente.

**ARTICULO 14. Medios de comunicación.** El Gobierno podrá establecer mediante decretos legislativos prohibiciones a la prensa escrita, la radio o la televisión de divulgar informaciones que puedan entorpecer el eficaz desarrollo de las operaciones de guerra, colocar en peligro la vida de personas o claramente mejorar la posición del enemigo, conductas que serán sancionadas por grave irresponsabilidad social, con las medidas previstas en el respectivo decreto.

Cuando mediante la radio, la televisión, o por proyecciones cinematográficas, se pueda afectar en forma grave e inminente el eficaz desarrollo de las operaciones de guerra, o se haga su apología, o propaganda en beneficio del enemigo, el Gobierno como respuesta a la grave irresponsabilidad social que esas conductas comportan, podrá suspender las emisiones o proyecciones y sancionar, en los términos de los decretos legislativos pertinentes, a los infractores.

El Gobierno podrá utilizar los canales de televisión o las frecuencias de radio cuando lo considere necesario.

Todas estas determinaciones estarán sometidas al control de la Corte Constitucional, la cual podrá suspenderlas provisionalmente en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, sin perjuicio del control definitivo que ejercerá dentro de los plazos establecidos en la Constitución.

**ARTICULO 15. Limitaciones a la libertad de movimiento y residencia.** El Gobierno podrá delimitar zonas de confinamiento y dictar las condiciones de permanencia en las mismas. En este caso, se deberá llevar un registro público de las personas que se encuentren en estas zonas, en el que se deberá anotar la orden y la fecha de ingreso. El Ministerio de Gobierno deberá enviar semanalmente copia actualizada de este registro al Procurador General de la Nación.

El Gobierno deberá proveer los recursos necesarios para el cumplimiento de estas medidas y, particularmente, de las referidas a viajes, alojamiento y manutención de la persona afectada.

**ARTICULO 16. Movilización nacional.** Durante el Estado de Guerra Exterior el Gobierno podrá decretar la movilización nacional en forma total o parcial, para adecuar a las necesidades de la guerra los recursos humanos, económicos, materiales y servicios requeridos para enfrentar la agresión.

Cuando la naturaleza y el alcance del conflicto así lo determinen, el Gobierno podrá decretar movilización militar, caso en el cual la Fuerza Pública, la Defensa Civil y los organismos de seguridad del Estado, serán apoyados con todos los medios disponibles de la Nación, a fin de garantizarles los recursos humanos, materiales y requeridos para enfrentar la agresión.

**ARTICULO 17. Servicio militar.** El Gobierno podrá modificar las normas ordinarias que regulan el servicio militar obligatorio.

**ARTICULO 18. Informes al Congreso.** Mientras subsista el Estado de Guerra Exterior, el Gobierno deberá rendir, periódicamente, informes motivados al Congreso sobre las medidas legislativas adoptadas, su aplicación y la evolución de los acontecimientos.

**ARTICULO 19. Reformas o derogatorias por el Congreso.** El Congreso podrá reformar o derogar, en cualquier tiempo, los Decretos Legislativos que dicte el Gobierno durante el Estado de Guerra Exterior, con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra Cámara.

Durante los debates, el Congreso podrá invitar al Presidente y éste podrá presentarse o enviar un mensaje para explicar la necesidad de las medidas adoptadas que se pretende derogar o reformar.

El Presidente podrá objetar por inconveniencia o por inconstitucionalidad los proyectos de ley reformativos o derogatorios de los decretos legislativos dentro de los plazos y con los efectos establecidos en la Constitución.

En ningún caso las disposiciones derogadas por el Congreso podrán ser reproducidas posteriormente por el Gobierno, durante la vigencia del Estado para el cual fueron dictados, salvo que el Congreso expresamente lo faculte para hacerlo.

### CAPITULO III

#### Del estado de conmoción interior

**ARTICULO 20. Definición.** Cuando se presente una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, de conformidad con el artículo 213 de la Constitución, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros podrá declarar el Estado de Conmoción Interior.

El decreto declaratorio determinará el ámbito territorial de la Conmoción Interior y su duración, que no podrá exceder de 90 días.

**ARTICULO 21. Poderes generales.** En virtud de la declaración de Estado de Conmoción Interior, el Gobierno podrá suspender las leyes incompatibles con dicho Estado y tendrá los poderes estrictamente necesarios para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Estos poderes incluyen las facultades constitucionales y las consagradas en esta ley estatutaria.

**ARTICULO 22. Derecho a la paz y medidas excepcionales.** Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades derivadas del estado de conmoción interior se podrá expedir medidas excepcionales encaminadas a facilitar la reincorporación de delincuentes políticos a la vida civil y para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídico.

**ARTICULO 23. Facultades de la Policía Nacional.** En los casos en que se faculte a la Policía Nacional para adoptar las medidas a las cuales se refieren los literales del artículo siguiente, las órdenes deberán provenir de la máxima autoridad del cuerpo de Policía en el correspondiente lugar del territorio nacional. En todo caso la orden no podrá provenir de una autoridad de rango inferior al del comandante del distrito.

El Ministro de Gobierno podrá designar delegados en tales territorios, los cuales deberán enviar un informe motivado al Ministerio de Gobierno sobre las acciones realizadas y sus resultados.

En todo caso, las medidas adoptadas serán revisadas por la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa de conformidad con el procedimiento establecido en el Decreto Legislativo correspondiente.

**ARTICULO 24. Facultades.** Durante el Estado de Conmoción Interior el Gobierno tendrá además la facultad de adoptar las siguientes medidas:

a) Limitar o prohibir la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, cuando puedan obstruir la acción de la Fuerza Pública y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, mediante documento especial.

También podrá imponer el toque de queda en la respectiva entidad territorial.

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, disponer su desplazamiento fuera de dicha localidad o fijar transitoriamente su residencia en localidad o territorio adecuado a sus condiciones personales, siempre que existan serios motivos para inferir que la persona afectada por tales medidas puede contribuir a la perturbación del orden público;

b) Incautar temporalmente bienes e imponer la prestación de servicios personales. En todo caso el Estado responderá por los daños causados a los bienes incautados;

c) Establecer mediante decretos legislativos prohibiciones a la radio y la televisión, de divulgar informaciones que puedan generar un peligro grave e inminente, no evitable por otros medios, para la vida de las personas, o incidir de manera directa en la perturbación del orden público, conductas que serán sancionadas, por grave irresponsabilidad social, con las medidas previstas en el respectivo decreto.

Cuando mediante la radio, la televisión, o por proyecciones cinematográficas, se incite a la violencia o se haga su apología o la de quienes la promuevan, el Gobierno, como respuesta a la grave irresponsabilidad social que esas conductas comportan, podrá suspender las emisiones o proyecciones y sancionará, en los términos de los decretos legislativos pertinentes, a los infractores.

El Gobierno podrá utilizar los canales de televisión o las frecuencias de radio, cuando lo considere necesario.

Todas estas determinaciones estarán sometidas al control de la Corte Constitucional, la cual podrá suspenderlas provisionalmente en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas, sin perjuicio del control definitivo que ejercerá dentro de los plazos establecidos en la Constitución;

d) Someter a permiso previo o prohibir la celebración de reuniones y manifestaciones que puedan contribuir en forma grave e inminente, a la perturbación del orden público, y disolver aquellas que lo perturben;

e) Disponer la interceptación o registro de comunicaciones con el único fin de buscar pruebas judiciales o prevenir la comisión de delitos. Para tal fin, solicitará al Fiscal la expedición de la orden escrita, verbal o telefónicamente correspondiente, la cual deberá emitirse dentro de un plazo de cuatro horas, contadas desde la respectiva solicitud. El Fiscal no podrá negar la expedición de la mencionada orden, pero realizados la interceptación o registro, el hecho le será comunicado en escrito motivado, dentro de las 48 horas siguientes a ellos, a fin de que decida si convalida las medidas practicadas.

El Fiscal deberá registrar en un libro especial, que para estos efectos deberá llevar la respectiva Fiscalía, la pertinente orden verbal, telefónica o escrita.

La negativa del Fiscal a disponer la interceptación o Registro de comunicaciones de que habla este artículo, es causal de mala conducta sancionable disciplinariamente, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes;

f) Autorizar la aprehensión preventiva de personas de quienes se tengan pruebas fundadas sobre su participación o sobre sus planes de participación en la Comisión de delitos relacionados con las causas de la perturbación del orden público.

El aprehendido preventivamente deberá ser puesto a disposición de un juez dentro del término de la distancia con los fundamentos probatorios de la aprehensión, para que éste adopte la decisión correspondiente dentro de las 36 horas siguientes;

g) Prohibir las huelgas que contribuyan en forma grave e inminente a la perturbación del orden público o que impidan restablecerlo;

h) Ordenar la intervención y ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones, locales o actividades de cualquier naturaleza, siempre que puedan motivar la alteración del orden público o contribuir a ella, y suspender temporalmente sus actividades, dando cuenta de ello a los ministerios interesados.

Podrá, igualmente, autorizar a los alcaldes para ordenar el cierre provisional de salas de espectáculos, establecimientos de bebidas alcohólicas y locales de similares características;

i) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad;

j) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción;

k) Subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros, de conformidad con el artículo 100 de la Constitución.

Los extranjeros deberán realizar las comparencias que se ordenen, cumplir las normas que se dicten sobre renovación o control de permisos de residencia y observar las demás formalidades que se establezcan. Quienes contravengan las normas que se dicten, o contribuyan a perturbar el orden público, podrán ser expulsados de Colombia. Las medidas de expulsión deberán ser motivadas.

En ningún caso, los extranjeros residentes en Colombia podrán ser declarados responsables ni obligados a responder con su patrimonio, por los actos del Gobierno de su país.

Los apátridas y refugiados respecto de los cuales no sea posible la expulsión, se someterán al mismo régimen que los colombianos;

l) El Presidente de la República podrá suspender al alcalde o gobernador cuando contribuyan a la perturbación del orden u obstaculicen la acción de fuerza pública, y designar temporalmente cualquier autoridad;

m) Imponer contribuciones fiscales o parafiscales para una sola vigencia fiscal, percibir contribuciones e impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de gastos;

n) Modificar el Presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que éste pueda derogar disposiciones en un plazo máximo de quince días;

o) Decretar expropiaciones y ocupaciones temporales, de conformidad con el artículo 59 de la Constitución;

p) Suspender la vigencia de los salvoconductos expedidos por las autoridades militares, para el porte de armas en determinadas zonas;

q) Disponer de inspecciones o registros domiciliarios con el único fin de buscar pruebas judiciales o prevenir la Comisión de Delitos. Para tal fin solicitará al Fiscal la expedición de la orden escrita, verbal o telefónica correspondiente la cual deberá emitirse dentro de un plazo de cuatro horas contadas desde la pertinente solicitud. Cuando la orden de inspección o registro comprende varios domicilios sin que sea posible especificar la identificación de los mismos o de sus moradores, será necesario

señalar en forma motivada y escrita los fundamentos graves en los que se basa la solicitud.

El reconocimiento podrá ser presenciado por un agente del Ministerio Público, o por el morador o por individuos de la familia, mayores de edad y, en todo caso, por los vecinos de las informaciones o, en su defecto, por dos vecinos del mismo pueblo o pueblos limítrofes. No hallándose en ella el morador ni ningún individuo de la familia, se hará el reconocimiento en presencia únicamente de los vecinos. La asistencia de los vecinos requeridos para presenciar el Registro será obligatoria. Se levantará acta de la inspección o Registro, en la cual se hará constar la identidad de las personas que asistan y las circunstancias en que concurran. El acta será firmada por la autoridad que efectúe el reconocimiento y por el morador. Los familiares y los vecinos si no saben o no quieren firmar se dejará constancia en el Acta.

La autoridad judicial competente deberá ser informada, dentro del plazo que señale el decreto legislativo correspondiente, de la inspección o el Registro efectuado, de las causas que lo motivaron y de sus resultados, con la remisión de la copia del Acta levantada, para que decida si convalida o no la inspección o el Registro.

El Fiscal deberá registrar en un libro especial, que para estos efectos deberá llevar la respectiva Fiscalía, la pertinente orden verbal, telefónica o escrita.

La negativa del Fiscal a disponer las inspecciones o Registros domiciliarios de que habla este artículo, es causal de mala conducta sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.

Las facultades conferidas en este artículo no implican un menoscabo de aquéllas de que disponen las autoridades en tiempos de paz.

**ARTICULO 25. Informes al Congreso.** Si dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del Estado de Comoción Interior, el Congreso no se halla reunido, lo hará por derecho propio y el Gobierno le rendirá inmediatamente un informe sobre las razones que determinaron la declaración. También deberá presentarle un informe cuando sea necesario prorrogar el Estado de Comoción Interior.

**ARTICULO 26. Concepto favorable del Senado.** Si al cabo de 180 días persistieren las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Comoción Interior, el Presidente podrá prorrogarlo nuevamente por 90 días más, siempre que haya obtenido concepto favorable del Senado de la República.

**ARTICULO 27. Prórroga de vigencia.** Los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante el Estado de Comoción Interior, dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público, pero se podrá prorrogar su vigencia hasta por 90 días más.

**ARTICULO 28. Prohibición de tribunales militares, funciones judiciales de autoridades civiles ejecutivas.** En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por tribunales penales militares.

Cuando debido a la perturbación del orden público, existan lugares en los cuales no haya jueces o éstos no puedan, por la gravedad de la perturbación, ejercer sus funciones, el Gobierno podrá determinar que las autoridades civiles ejecutivas ejerzan funciones judiciales, diferente a las de investigar o juzgar delitos. Las providencias que dicten tales autoridades podrán ser revisadas por un órgano judicial de conformidad con el procedimiento que señale el decreto legislativo.

**ARTICULO 29. Derogatoria o reforma de medidas.** El Congreso, mediante el voto favorable de la mitad más uno de los asistentes, podrá reformar o derogar, en cualquier tiempo, los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante el Estado de Comoción Interior, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la presente ley estatutaria.

**ARTICULO 30. Poder punitivo.** Durante el Estado de Comoción Interior, mediante decreto legislativo se podrán tipificar penalmente conductas, aumentar y reducir penas, así como modificar las disposiciones de procedimiento y dictar normas sobre valoración probatoria. Igualmente podrá establecer indicios que permitan justificar medidas de policía administrativa.

Levantado el Estado de Excepción, si el Gobierno decide prorrogar la vigencia de los decretos legislativos, el Congreso dispondrá del término de 90 días consagrado en la Constitución para derogar o modificar aquéllos referentes a las materias señaladas en el inciso primero de este artículo. Vencido el término se entenderá que han sido ratificados. En todo caso, el Congreso podrá establecer un plazo máximo y unas condiciones de vigencia y modificarlos, adicionarlos o derogarlos posteriormente en ejercicio de sus facultades ordinarias.

Los procesos iniciados serán trasladados al juez competente para continuar el trámite de acuerdo con el procedimiento penal ordinario y las penas que no podrán ser superiores a la máxima ordinaria.

## CAPITULO IV

### Del estado de emergencia económica, social y ecológica

**ARTICULO 31. Definición.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

**ARTICULO 32. Poderes y facultades.** En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley y de carácter permanente, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

**ARTICULO 33. Creación o modificación de tributos.** Durante el Estado de Emergencia el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes para una sola vigencia fiscal, sin perjuicio de que el Congreso, durante el año siguiente, le otorgue carácter permanente.

**ARTICULO 34. Informes al Congreso.** El Gobierno le rendirá al Congreso un informe motivado sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas.

El Congreso examinará dicho informe en un plazo hasta de treinta (30) días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, y se pronunciará sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas.

**ARTICULO 35. Reformas, adiciones o derogatorias de medidas.** El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los Decretos Legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente no son de iniciativa gubernamental.

También podrá, en cualquier momento ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros. En ambos casos se aplicará lo dispuesto en los incisos 2 y 3 del artículo 19 de la presente ley estatutaria.

**ARTICULO 36. Derechos sociales de los trabajadores.** De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos Legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

## CAPITULO V

### Principios de aplicación y control constitucional

**ARTICULO 37. Acceso a la justicia.** En los decretos legislativos se podrán regular los procedimientos judiciales, así como señalar los criterios excepcionales que deberán aplicar los jueces y tribunales en el cumplimiento de sus funciones, pero nunca prohibir el acceso a la justicia.

**ARTICULO 38. Indemnización de perjuicios.** El Estado será siempre responsable por los excesos en la utilización de las facultades previstas en la presente ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria que corresponda a los funcionarios públicos.

**ARTICULO 39. Justificación expresa del derecho limitado.** Los decretos legislativos que limiten los derechos constitucionales deberán señalar los motivos por los cuales se impone cada una de las limitaciones.

**ARTICULO 40. Corte Constitucional.** La Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991.

**ARTICULO 41. Alcances de la acción de tutela.** La acción de tutela no procede contra los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción.

La acción de tutela procede aun bajo los Estados de Excepción contra acciones y omisiones de las autoridades públicas que amenacen o violen el contenido esencial de los derechos, sin perjuicio de las limitaciones que la Constitución y la presente ley estatutaria autoricen y que serán desarrolladas en los correspondientes decretos legislativos.

ARTICULO 42. **Reformas a la presente ley estatutaria.** Esta ley estatutaria no puede ser suspendida por decreto, pero sí puede ser reformada por el Congreso aun durante la vigencia de un Estado de Excepción.

ARTICULO 43. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación.

En los términos anteriores fue aprobado el presente proyecto de ley, según consta en el Acta número 6. Sesión Conjunta de 1992.

Presidente;

Vicepresidente;

Secretario,

**Darío Londoño Cardona,**

**Guillermo Angulo Gómez,**

**Eduardo López Villa, .**