



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 151

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 26 de mayo de 1993

EDICION DE 16 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

SEGUNDO INFORME

sobre el Proyecto de Ley Estatutaria que regula los Estados de Excepción en Colombia.

Señor
Presidente del honorable Senado
Doctor TITO EDMUNDO RUEDA GUARIN
Señores Senadores, en sesión

Honorables Senadores:

En el pasado mes de diciembre, al clausurarse el primer período ordinario del Congreso de la República en la segunda legislatura ordinaria, tuvo usted a bien, señor Presidente, designar una Comisión Especial que tendría el encargo de encontrar fórmulas de aproximación en torno a los diferentes temas que han sido objeto de especiales debates en el seno de las Comisiones de Asuntos Constitucionales de las Cámaras legislativas respecto de las regulaciones, hacia el futuro inmediato, de los denominados Estados de Excepción.

Durante el receso legislativo se hicieron intentos por reunir a los miembros de esta Comisión Especial. Usted mismo, señor Presidente, dispuso en varias ocasiones su convocatoria, con la imposibilidad de su efectividad en razón de motivos personales que asistían a sus integrantes.

Al reanudarse el nuevo período otros hechos y circunstancias han ampliado el panorama legislativo sobre la iniciativa gubernamental acumulada con las congresionales de los Senadores Bernardo Gutiérrez y Hernán Motta. Ellas son, en efecto, la prórroga que el Gobierno Nacional ha dado a la última declaratoria de Connoción Interior, hacia principios del mes de febrero pasado; la presentación recientemente de un proyecto de ley, de iniciativa gubernamental, que busca convertir en legislación permanente varias medidas adoptadas durante este Estado Excepcional; y, finalmente, la aprobación que el Senado de la República impartiera a la segunda y última prórroga del actual Estado de Connoción interior (5 de mayo).

Como quiera que se trata de una materia que debe ser ampliamente debatida en las corporaciones legislativas a fin de adoptarse la decisión que más convenga a los intereses

públicos, hoy me permito presentar en esta sesión plenaria un informe que, complementado a la ponencia rendida para segundo debate, permitirá hacer precisiones sobre algunas propuestas que sólo buscan ser fiel desarrollo de la preceptiva fundamental cuyos avances democráticos deben quedar claramente expresados en la ley estatutaria.

Para examinar las propuestas pertinentes, la presentación del tema se hará de la manera siguiente:

1. La seguridad del Estado.

- 1.1 Planteamiento general.
- 1.2 Elementos a los cuales debe referirse.
- 1.3 Seguridad jurídica general.
 - 1.3.1 Régimen de seguridad en el Estado de Guerra Exterior.
 - 1.3.2 Régimen de seguridad en el Estado de Insurrección.
 - 1.3.3 Régimen de seguridad en los Derechos humanos.
- 1.4 Legítima defensa de la seguridad del Estado.
- 1.5 Derecho de las crisis de la seguridad del Estado.

2. Regulación de los Estados de Excepción.

- 2.1 Generalidades.
- 2.2 Estados de Excepción a que se refiere.

3. Contenido de la Ley Estatutaria.

- 3.1 Aspectos que deben regularse.
- 3.2 Comprensión de la regulación.

4. Propuestas aprobadas en primer debate.

- 4.1 Disposiciones generales.
- 4.2 Del Estado de Guerra Exterior.
- 4.3 Del Estado de Connoción Interior.
- 4.4 Del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- 4.5 Controles judiciales ordinarios y especiales.

5. Nuevas propuestas que deben formularse.

- 5.1 En las disposiciones generales.
 - Artículo 1º Ambito de la ley.
 - Artículo 2º Objeto de la ley.
 - Artículo 3º Declaración del Estado de Excepción.
 - Artículo 4º Medidas durante el Estado de Excepción.
 - Artículo 5º Prevalencia de los Tratados Internacionales.
 - Artículo 6º Derechos intangibles.
 - Artículo 7º Relación de conexidad de las medidas.
 - Artículo 8º Suspensión de leyes incompatibles. Motivación.
 - Artículo 9º Proporcionalidad de las medidas.
 - Artículo 10. Responsabilidad.
 - Artículo 11. Independencia y compatibilidad.
 - Artículo 12. Prohibiciones.
 - Artículo 13. Reuniones del Congreso. Informes.
 - Artículo 14. Pronunciamiento del Congreso.
 - Artículo 15. Garantías de la autonomía de las entidades territoriales.
 - Artículo 16. Modificación a los Decretos legislativos.
 - Artículo 17. Presencia del Presidente de la República.
 - Artículo 18. Vigencia de los Estados de Excepción.
 - Artículo 19. Vigencia de los Decretos legislativos.

5.2 En el Estado de Guerra Exterior.

- Artículo 20. Procedencia del Estado Excepcional.
- Artículo 21. Facultades del Gobierno.

5.3 En el Estado de Connoción Interior.

- Artículo 22. Procedencia del Estado Excepcional.
- Artículo 23. Suspensión de leyes incompatibles.
- Artículo 24. Facultades del Gobierno.
- Artículo 25. Prohibición del Estado Excepcional Permanente.
- Artículo 26. Prórroga previo concepto favorable del Senado.

Artículo 27. Medidas de excepción para el proceso de paz.

5.4 En el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Artículo 28. Procedencia del Estado Excepcional.

Artículo 29. Término del Estado Excepcional.

Artículo 30. Reuniones del Congreso.

Artículo 31. Extensión de las facultades excepcionales.

Artículo 32. Atribuciones del Congreso sobre las medidas.

Artículo 33. Protección de los derechos sociales laborales.

5.5 En los controles judiciales ordinarios y especiales.

Artículo 34. Suspensión definitiva y provisional de las medidas.

Artículo 35. Reproducción de normas. Prohibiciones.

Artículo 36. Integridad de la acción de tutela.

Artículo 37. Control de legalidad.

Artículo 38. Control por organismos internacionales.

Artículo 39. Acciones y derechos de protección.

Artículo 40. Control de la jurisdicción constitucional.

5.6 En las disposiciones finales.

Artículo 41. Modificación o adición de la presente ley.

Artículo 42. Vigencia de la ley.

Veamos las particulares consideraciones:

La nueva Constitución Política de los colombianos debe ser el pacto de la paz, porque fue la culminación de un proceso social que de nuevo empieza en el marco institucional que por vez primera le han dado las fuerzas políticas y sociales.

"En definitiva, la paz se reduce al respeto de los derechos inviolables del hombre, mientras la guerra nace de la violación de estos derechos y lleva consigo aún más graves violaciones de los mismos..."

(Juan Pablo II, Carta Encíclica *Redemptor Hominis*, 4 de marzo de 1979).

Los regímenes jurídicos de excepción han sido impuestos por los diversos gobiernos en casi todas las épocas. Particularmente los últimos lustros han sido caracterizados por la regularidad de la vigencia de estos estados, invocándose razones que se fundan en la seguridad del Estado, amenazada por circunstancias de extrema o especial gravedad.

El ordenamiento jurídico consagra estas posibilidades, pues los gobiernos deben recurrir a medidas extremas con la circunstancia de estar consagradas en el mismo ordenamiento para poder afrontar con éxito las situaciones de peligro público.

La aplicación de un derecho excepcional ha sido tradicionalmente apresurada e impropia. Así se ha advertido incluso en las intervenciones del Presidente de la República, pues "los presupuestos bajo los cuales se le ha puesto en vigor no son los que esos ordenamientos prevén". El desprestigio del Estado de Sitio en Colombia palpablemente lo ha demostrado.

Pero, los modernos desarrollos del derecho internacional que han encontrado ya vigencia en los ordenamientos jurídicos internos de no pocas naciones, y el marco por el cual ha ingresado desde el 7 de julio de 1991, con la nueva Constitución Política, el Estado colombiano, tiene sin embargo como nota distintiva aún su inaplicación. Conquistas democráticas, del nuevo Estado Social de Derecho, alcanzadas en la Asamblea Nacional Constituyente, carecen no obstante de su ineficacia. El contraste entre el fenómeno formal de la validez, como concepto jurídico,

y el de la adecuación con la realidad, como fenómeno sociológico.

Estos contrastes, bajo conceptos que difieren la dimensión de unas instituciones político-constitucionales, obligan un mayor y detenido examen de las cuestiones que plantea.

1. La Seguridad del Estado.

La irregular situación que se presenta en Colombia, en efecto, refleja inquietudes por el problema de la seguridad del Estado y sus amenazas. Examinemos brevemente esta institución.

1.1 Planteamiento general.

Para examinar jurídicamente la seguridad del Estado debemos hacerlo a la luz del derecho tradicional y del derecho moderno. El primero, al representar "en forma incompleta el orden jurídico vigente", obliga la comprensión de las modificaciones que introduce el derecho moderno "a partir de un derecho tradicional que evoluciona". ¿Ambos aspectos del derecho vigente, se han entendido suficientemente?

La perspectiva desde la cual el derecho tradicional y el derecho moderno contemplan el problema de la seguridad del Estado, hace que ellos se distingan.

En el Estado de Sitio el derecho tradicional interpreta la seguridad del Estado a través de las instituciones del Estado de Guerra Exterior y de la Comoción Interior. En la guerra externa el llamado "derecho de gentes" concedía a los gobiernos una omnímoda facultad para recurrir a la guerra, pero ya en ella unas normas reglan las hostilidades y ponen límites al uso de la fuerza. En la Comoción Interna propiamente dicha lo importante y determinante para el derecho "era fijar las situaciones objetivas dentro de las cuales, según la gravedad de su evolución, se entregaban poderes excepcionales y expresos a la autoridad para superar el peligro nacional".

Las condiciones del mundo moderno llevan a los Estados a apreciaciones diversas sobre estos problemas.

"Una sociedad internacional profundamente interdependiente y sujeta a riesgos incalculables, imposibles de prever bajo el prisma tradicional, no puede ver en las guerras externas un asunto del mero interés bilateral de las partes contendientes, que deciden por sí y ante sí sobre sus problemas de seguridad, como tampoco puede dejar de tener en cuenta que los conflictos internos, cuando adquieren determinadas características, tienen repercusiones internacionales. La idea tradicional de la seguridad como una cuestión aislada, de la exclusiva competencia bilateral de las partes que recurren a la fuerza o de la sola competencia interna de un país afectado, se ha alterado en sus presupuestos básicos y ha sido sustituida por una noción de seguridad con caracteres universales e indivisibles. Para el nuevo punto de vista, cualquier guerra y cualquier recurso significativo a la fuerza es de alguna manera una amenaza contra el sistema global de la seguridad internacional".

(La Seguridad del Estado y los Derechos Humanos. Edición Academia de Humanismo Cristiano, Talleres Alfabeta Impresores, Santiago-Chile, 1979, página 5).

El rasgo más distintivo en los regímenes totalitarios ha consistido en el atropello de la dignidad de la persona humana y sus derechos fundamentales. La Carta de las Naciones Unidas, "fundamento del moderno derecho de las naciones", ha consagrado la supresión a las violaciones colectivas de los derechos humanos, constituyendo "una cuestión prioritaria de seguridad internacional".

En el derecho vigente nuevas luces obligan a una reformulación general del problema de la seguridad del Estado, pues ahora

los gobiernos en regímenes en democracia deben quedar sometidos ante el derecho cuando quiera que se conviertan en un factor de inseguridad.

1.2 Elementos a los cuales debe referirse.

Varios elementos integran o componen el Estado. Tradicionalmente se ha hablado de elementos materiales y formales, es decir, del territorio y la población, así como del gobierno y el ordenamiento jurídico. Sin ellos el Estado no existe; se carece de realidad estatal.

El problema de la Seguridad del Estado se ha calificado como el "de la totalidad de sus elementos integrantes", para afirmarse: "Un Estado es seguro, para el derecho, cuando cuenta con un sistema jurídico apto para reaccionar eficaz y coherentemente ante las amenazas a cada uno de sus elementos constitutivos" (Montealegre, ob. cit., página 6).

De fuera o de dentro del Estado pueden provenir amenazas a los elementos integrantes de la comunidad estatal.

La guerra, como la amenaza externa más grave, afecta el territorio del Estado considerablemente. La seguridad del Estado es amenazada desde su interior, y en su expresión más aguda, por la insurrección que proviene o emana de la misma población contra el Gobierno que representa las instituciones establecidas.

Estos dos factores —la guerra externa y la insurrección— han sido considerados tradicionalmente por el derecho como las amenazas a la seguridad del Estado. Sin embargo, los más recientes desarrollos del derecho, o el derecho contemporáneo o moderno, señalan que este punto de vista no es completo en su visión interna y que debe, por tanto, integrarse con otros factores que constituyen de igual manera amenazas que afectan otros elementos constitutivos del Estado. De allí que ahora se mencione en la nueva organización política del Estado colombiano la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana.

¿Cuáles diferencias se presentan en el nuevo esquema colombiano hacia el futuro?

¿Son, acaso, divergentes, distintos, los factores de estabilidad institucional y de convivencia ciudadana al de la seguridad del Estado?

¿La estabilidad institucional estará referida sólo a uno de los elementos del Estado, constitutivo, como lo es el Gobierno en sentido restringido que corresponde únicamente al Ejecutivo, o de igual manera a todo el Gobierno, incluyendo órganos del poder público, como lo son el legislativo y el judicial, y aún el electoral si se admite tal concepción? ¿No estarán comprendidos todos los factores en el genérico de Seguridad del Estado?

De allí surge precisamente la necesidad y conveniencia de examinar el tema y la problemática de la seguridad del Estado a la luz de la preceptiva constitucional, de la jurisprudencia, de la doctrina y de la nueva concepción legislativa que este Congreso de la República habrá de imprimirle.

En verdad ya no puede aceptarse, y lo han corroborado los hechos históricos, el supuesto de que sólo uno de los elementos componentes del Estado, como son los habitantes o la población o el pueblo, puede amenazar la seguridad del otro, o sea el Gobierno, "mientras éste no puede constituirse en una amenaza para aquél".

Desde un Gobierno pueden violarse sistemáticamente los derechos humanos, y ello constituye una gravísima amenaza para la seguridad de ese Estado. De allí que sea preciso distinguir entre la amenaza a la seguridad del Estado que proviene desde su población, que sería una insurrección, y la que proviene desde sus más elevados gobernantes y agentes, con violación de los dere-

chos humanos de sus habitantes. Ambas expresan una subversión del Estado promovida y lanzada desde cada una de las representaciones de los elementos estatales.

Un problema complejo, pero integral en su tratamiento, debe ser por consiguiente el de la seguridad del Estado, más aún cuando se aborda su examen y estudio en la visión que le ha dado el constituyente colombiano. Esta razón nos lleva a compartir la apreciación del profesor Hernán Montealegre Klenner, cuando expresa:

“La seguridad de un Estado es su capacidad para afirmar su identidad fundamental en el tiempo y el espacio. Para lograr esto, el Estado debe proteger jurídicamente la identidad básica de cada uno de sus elementos constitutivos. Desde este punto de vista, un Estado es seguro cuando cada uno de sus elementos integrantes lo es. Para el territorio, su seguridad consiste en su integridad; para el Gobierno en su estabilidad; para los habitantes, en la intangibilidad de sus derechos humanos fundamentales. Un Estado es, pues, seguro, cuando es capaz de dar protección jurídica a la integridad de su territorio, a la estabilidad de su Gobierno y a la intangibilidad de los derechos humanos de sus habitantes, respectivamente amenazados por la guerra, la insurrección y la violación de los derechos humanos”. (Montealegre, página 7).

3.1 Seguridad jurídica general.

El derecho debe asumir la función de considerar la suma de los aspectos que comprende cada uno de esos factores referidos a los elementos constitutivos del Estado, y brindar un sistema de seguridad jurídica general del Estado para que no se presenten desarmonías ni desarticulaciones; para que se convierta en un verdadero sistema jurídico coherente, que coordine las diversas situaciones posibles.

Cuando la seguridad del Estado no está amenazada, las medidas que adopta el ordenamiento jurídico son de orden preventivo, cuya finalidad es evitar el que surjan esas amenazas graves. Es la regulación en tiempos normales.

Pero, cuando se está en tiempos de crisis, debe adoptarse una postura estatal “de defensa para reafirmar su integridad, estabilidad e intangibilidad”; que sea una reafirmación de su seguridad general. Adelantar una defensa parcial, de alguno de sus aspectos, puede conducir al debilitamiento de otro, así la estabilidad del Gobierno en relación con la intangibilidad de los derechos humanos, provocándose de todas maneras un factor de inseguridad para el Estado. “La amenaza a uno de los elementos del Estado debe ser asumida, pues, no sólo desde su perspectiva parcial sino apreciando el conjunto de los intereses de seguridad del Estado”.

Alguno de los elementos del Estado no agota por sí solo el significado del mismo, como para la pretensión de atribuirse su representación íntegra y total, y afirmar, con criterio absoluto, su posición de adelantar la defensa del interés general del Estado. Sería la absolutización, dentro del Estado, de uno de sus elementos, lo cual constituye una subversión que desemboca “en la insurrección o en la violación sistemática de los derechos humanos según provenga de su base o de su cúpula”. Para evitarlo en el régimen jurídico de seguridad deben establecerse “claramente instancias de coordinación y de subordinación entre los diversos aspectos de la seguridad del Estado para que éste resulte afirmado como una unidad”.

En tiempo de crisis, de excepción, la amenaza directa a alguno de los elementos integrantes del Estado puede afectar indirectamente a los otros. Surge de allí la necesidad de una coherencia firme del sistema jurídico de la seguridad del Estado.

¿Cómo negar que la guerra externa, que amenaza el territorio, apareja factores de inseguridad para el Gobierno y la población?

¿Cómo desconocer que la insurrección, que pretende derrocar a un Gobierno, también amenaza a la población y eventualmente al territorio en tratándose de movimientos separatistas o secesionistas?

¿Cómo ignorar que la violación de los derechos humanos, en contra de los miembros de la comunidad o población, provocan toda clase de movimientos y manifestaciones populares que afectan al Gobierno y ponen en peligro la propia seguridad de éste?

El alcance de las amenazas a alguno de los elementos constitutivos del Estado puede acentuar aún más su carácter, obligando a la defensa general y coherente de la seguridad del Estado. Sus implicaciones, a veces complejas, pueden conducir a particulares consideraciones. Veamos:

1.3.1 Régimen de seguridad en el Estado de Guerra Exterior.

El régimen jurídico de seguridad en la guerra externa permite el uso de poderes excepcionales para defender la integridad territorial del Estado.

Dos aspectos del derecho bélico permiten observar su necesidad y condiciones en la defensa de la seguridad integral de los Estados amenazada por la guerra:

a) El derecho de la guerra, que autoriza el empleo de la fuerza contra el enemigo y la calificación como traidores a los nacionales del Estado que atentan contra su seguridad, es regulado por disposiciones del orden interno e internacional. Tales poderes fortalecen la estabilidad de los gobiernos.

b) Los derechos humanos se protegen limitando el uso de la fuerza y castigando los crímenes de guerra.

1.3.2 Régimen de seguridad en el Estado de Insurrección.

No sólo la seguridad del Estado, en general, sino aún su propia seguridad corresponde defender al Gobierno; para ello se le conceden poderes constitucionales de excepción.

Las medidas de protección pueden comprender:

a) A los insurrectos les ampara el derecho tradicional, cuando se allanan a los requisitos que permiten su reconocimiento como beligerantes, y el derecho moderno mediante la aplicación de las normas del derecho internacional humanitario, del derecho de la libre determinación —si fuere el caso—, y de los derechos humanos.

b) Los derechos humanos son protegidos permitiendo, en unos casos y sólo dentro de los términos constitucionales, su suspensión.

1.3.3 Régimen de seguridad de los Derechos Humanos.

El orden jurídico debe también proteger la violación de los derechos humanos que corresponden a miembros de la población, calificando aún como crímenes tales métodos y otorgándoles un derecho para resistirlo, tal como lo señala la Declaración Universal de Derechos Humanos en su preámbulo, considerando tercero:

“Es esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”.

Este rango internacional que se reconoce expresamente a los derechos humanos; esta vinculación que se establece entre el derecho interno con la seguridad internacional, contribuye al afianzamiento del respeto que deben tener estos derechos y, por consiguiente, conduce al fortalecimiento de la seguridad de cada uno de los elementos del Estado,

“incluida la estabilidad de un Gobierno que respete los derechos humanos de sus nacionales”.

Bien se señalaba: “Los derechos del poder no pueden ser entendidos de otro modo más que sobre la base del respeto a los derechos objetivos e inviolables del hombre. El bien común al que la autoridad sirve en el Estado se realiza plenamente sólo cuando todos los ciudadanos están seguros de sus derechos”. (Juan Pablo II, Carta Encíclica *Redemptor Hominis*, 4 de marzo de 1979).

1.4 Legítima defensa de la seguridad del Estado.

Un Estado puede ser víctima del asalto ilegítimo de la fuerza. Es el recurso ilegítimo, externo o interno, lo que amenaza su seguridad cuando va dirigido contra alguno de sus elementos constitutivos. Y las formas más agudas en que un Estado puede ser víctima del asalto ilegítimo de la fuerza las constituyen la guerra externa agresiva, la insurrección y la violación de los derechos humanos, o en otras palabras, como lo emplea la nueva Constitución Política, “repeler la agresión, defender la soberanía” (artículo 212 constitucional) o atentar “de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana” (artículo 213 *ibidem*).

En estos eventos se otorgan facultades para recurrir legítimamente a la fuerza. “El recurso a la fuerza es ilegítimo en derecho en tanto en cuanto consiste en una agresión, mientras es legítimo cuando se la usa como defensa”.

La defensa que el derecho admite es sólo la “legítima” defensa, según se observa. Como tal o cualquier uso legítimo de la fuerza corresponde a un factor estructural consistente en su “proporcionalidad”. Por tanto, si para defenderse de una agresión se responde con una acción desproporcionada, desmedida, exagerada, ese exceso en el recurso a la fuerza se convierte en una “agresión”. La legitimación, por consiguiente, del uso de la fuerza por el Estado no es suficiente con la invocación de una agresión previa; debe comprobarse la debida proporcionalidad. Y el derecho debe ser categórico y claro, afirmativo y expreso, y no dar margen a confusión alguna tanto en la condena de la agresión como en las reacciones o respuestas que a tal acción se desprendan.

El derecho ilimitado al uso de la fuerza no tiene validez ni vigencia en ordenamiento jurídico alguno. Cuando se incurre en la prohibición del recurso inicial a la fuerza, debe el derecho estatal corregir y sancionar la violación o el desconocimiento, convirtiéndose de esta manera el orden jurídico en factor insustituible de seguridad.

Necesario es, pues, entender que exceder el uso de la fuerza el marco de la legítima defensa es hacer que tal exceso, desbordamiento o desviación tienda a agravar los problemas de seguridad del Estado.

Tanto en los guerras de agresión como en las insurrecciones carecen los gobiernos de facultades ilimitadas para aplastarlas por la fuerza; su represión sólo puede hacerse bajo el principio de la legítima defensa del Estado. De allí que también los gobiernos puedan constituirse en una seria amenaza para la seguridad del Estado cuando con la pretensión de aplastar una insurrección se violan sistemáticamente los derechos humanos que corresponden a un sector de su población. Se agrava de esta manera la inseguridad del Estado y se sitúa a los pobladores entre dos fuegos: el de la insurrección y el de la violación de los derechos humanos.

¿Puede ser legítima la resistencia de los habitantes o pobladores a cualquier violación de sus derechos humanos por parte del Gobierno?

Ese recurso colectivo a la fuerza no debe entenderse tampoco legítimo en todos los

eventos y situaciones. Sólo se justifica como legítima defensa del Estado siempre que se trate "de una violación amplia y sistemática que afecta en particular los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad de los habitantes". Las agresiones al Estado lo son tanto la violación de los derechos humanos como la guerra externa y la llamada insurrección.

1.5 Derecho de la crisis de la seguridad del Estado.

Las disposiciones que en su conjunto regulan estas agresiones forman un "derecho de las crisis de la seguridad del Estado", y están contenidas en diferentes ramas del derecho: el derecho constitucional, el derecho penal sustantivo y procedimental, el derecho militar, el derecho internacional; para citar los más destacados. La nueva ley estatutaria que contendría el objeto principal de los Estados de Excepción, comprende o debería comprender todos estos aspectos que serán afectados.

Por tanto, no bastan las consideraciones sólo internas o internacionales que puedan adelantarse sobre determinados hechos críticos que desencadenen alguno de esos estados excepcionales. Ellas deben ser dentro de la total integración de normas aplicables, sean ellas nacionales o internacionales.

Especial interés reviste ahora el cuerpo normativo fundamental del país, es decir el derecho interno fundamental o constitucional, porque sus cambios han sido relevantes, al igual que la significativa evolución que ha experimentado el derecho público internacional.

2. Regulación de los Estados de Excepción.

A nadie escapa la necesidad y conveniencia de la existencia de los denominados Estados de Excepción. Ni siquiera un régimen constitucional democrático puede concebirse sin la existencia de institutos exceptivos que pretendan y alcancen salvaguardar los derechos y las libertades de las personas.

2.1 Generalidades.

Para proteger y asegurar su estabilidad institucional las organizaciones políticas estatales deben disponer de mecanismos e instrumentos suficientes en sus sistemas constitucionales, sin que por ello se permitan excesos o desconocimientos en el orden moderador de los comportamientos sociales, ni que constituya "patente de corso" para ciertas conductas desmedidas.

Los gobiernos, sin excepción, asumen poderes reconocidos en la propia Carta Constitucional, no sólo para el ejercicio normal de su actividad, sino aún en los eventos de extrema gravedad para la subsistencia de sus instituciones legítimas. En uno u otro caso el ejercicio gubernamental es reglado, es decir, condicionado por un marco de referencias establecido por la normativa constitucional y legal.

Cuando se trata del último evento mayores deben ser las precisiones, si bien compatible con un campo de acción que le permita al gobernante poder conjurar las situaciones críticas a las que se ve forzado a responder.

Revisten, pues, especial interés en un régimen de derecho las regulaciones de estos estados excepcionales. A ellos será concretado el presente informe.

2.2. Estados de Excepción a que se refiere.

¿Cuáles son los Estados de Excepción que debe regular una ley estatutaria?

Para la nueva Constitución Política los Estados de Excepción son los Estados de Guerra Exterior y los de Comoción Interior. Así lo indica expresamente el artículo 214 cuando en su primera parte advierte que la ley estatutaria está referida a "los artículos anteriores", es decir, el 212 y 213 que con agrán los Estados mencionados.

Para la doctrina y aun para la propia Carta queda también comprendido en los Estados de Excepción el llamado Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mas no para una reglamentación propia de ley estatutaria en los términos exigidos por el artículo 214 constitucional, ordinal 2º. Pero bien puede tener este último estado excepcional —el de emergencia económica— una regulación más amplia y no concretarse a los aspectos que expresamente ha exigido el Constituyente deben consagrarse en la ley estatutaria para la guerra exterior y la comoción interior. Así debe entenderse al tenor del artículo 152 ibídem, en su ordinal e), cuando establece genéricamente las materias propias de esta clase de legislación.

El proyecto de ley gubernamental inicialmente excluía el Estado de Emergencia Económica. Similar tratamiento ofrecía el del Senador Bernardo Gutiérrez. No, en cambio, lo presentaba el Senador Hernán Motta M., quien lo incluía, pero con muy escasa o débil regulación, tal como aparece en su aprobación en primer debate (ver: *Gaceta del Congreso* números 203 y 209 de diciembre de 1992).

Dos leyes estatutarias pudieran tramitarse para los Estados de Excepción; sin embargo, bien puede aprovecharse el avanzado paso que el proyecto en discusión ha cumplido y adelantarse el perfeccionamiento del cuerpo normativo, más amplio y general, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica para incluirlo como tema definitivo. Se estructuraría de esta manera una concepción integral, política y constitucional, de los nuevos Estados de Excepción en Colombia.

3. Contenido de la ley estatutaria.

Una ley estatutaria, en los términos de la nueva Carta Política de los colombianos, debe expedir el Congreso de la República, a fin de regular aspectos fundamentales en el ejercicio de la función excepcional que puede cumplir el Gobierno Nacional, cuando quiera que las circunstancias políticas, sociales o económicas así lo exijan.

3.1. Aspectos que deben regularse.

Los aspectos que deben ser considerados de manera especial en el contenido regulador de la nueva ley se concretan a los siguientes:

- A las facultades que corresponde ejercer al Gobierno Nacional;
- Al establecimiento de controles judiciales suficientes para proteger los derechos, y
- Al establecimiento de las garantías necesarias para el ejercicio de esos derechos.

La ley estatutaria, por consiguiente, no debe comprender materias diferentes y en cambio debe desarrollar ampliamente el objeto constitucional que se le ha señalado.

3.2. Comprensión de la regulación.

La preceptiva constitucional en este sentido es clara, precisa y concisa, dando a entender:

1º - Que un Estado de derecho, como se ha reafirmado constitucionalmente es Colombia, no queda al arbitrio o discreción del gobernante el ejercicio de la función pública ni son implícitas las facultades —ni las ordinarias y menos aún las extraordinarias y excepcionales—. Ellas deben emanar expresamente el cuerpo normativo fundamental que es el que crea las competencias en el ordenamiento jurídico de una sociedad políticamente organizada.

Sentado este principio incontrastable en un régimen de derecho, debe advertirse sobre el peligro y riesgo que se presenta cuando en materias como los derechos humanos y las libertades fundamentales se trata.

En efecto, exige la Carta Constitucional (artículo 214, ordinal 2º) la existencia de una ley estatutaria que regule las materias o aspectos indicados: facultades del Gobierno bajo estos estados excepcionales y establecimiento de controles judiciales y garantías para proteger los derechos.

El arbitrio o discrecionalidad en el ejercicio de tales facultades, sin el desarrollo legal adecuado, tiene ya un posicionamiento jurisprudencial en el ordenamiento jurídico. Por ello se demanda necesariamente de una expresión normativa por parte de este Congreso de la República, si no se aspira a que haga carrera o siga haciendo carrera la creación normativa por la vía jurisprudencial ante la ausencia de tal respuesta congresional que ordena la Ley Fundamental.

Las mayores preocupaciones surgen por cuanto se discrimina la aplicación de las normas constitucionales. Mientras que en unos casos, así no exista ley que las desarrolle o reglamente —no obstante su condicionamiento a la vigencia de disposiciones legales— se da y ordena su cumplimiento, en otros se obstaculizan su aplicación y su vigencia.

Los ejemplos saltan a la vista: los Estados de Excepción (artículos 212 y 213) demandan de una ley estatutaria en los términos del artículo 214 (ordinal 2º) constitucional; el Estatuto del Trabajo demanda también de una ley que "tendrá en cuenta por lo menos", según lo prescribe el artículo 53 de la Constitución, unos "principios mínimos fundamentales", entre los que se destacan: la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; la estabilidad en el empleo; la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; las facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; la garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; la protección especial a la mujer, entre otros.

A la par que se dispone acatar las prescripciones constitucionales sobre los Estados de Excepción, así no exista ley estatutaria, y es legítimo su desarrollo por el Gobierno Nacional —como lo han consagrado fallos judiciales de la Corte Constitucional—, se desconoce en aspectos tan fundamentales como los derechos sociales de los colombianos —indicados en el artículo 53 de la Carta— para terminar aceptándose, paradójicamente, el imperio de unas disposiciones legales anteriores que contravienen el espíritu y la normativa constitucional expresa, bajo el argumento de no haberse expedido, a la fecha, la nueva ley consagratória del Estatuto del Trabajo.

Si el mismo hilo conductor en la aplicación de las normas fundamentales, las contradicciones cada vez serán mayores. Asegurar una correcta interpretación en las decisiones del Constituyente será tarea responsable para el cuerpo legislativo de la Nación.

2º Que no basta el control de judicialidad normal, el vigente para situaciones normales de convivencia. Ellos deben ser también más exigentes, extraordinarios o excepcionales, como lo ha dado a entender la Carta Fundamental. Si el ejercicio de la gobernabilidad, en estos casos impone la adopción de medidas excepcionales, ellas cobijan de igual manera los controles, especialmente el judicial, en orden a evitar desbordamientos y desviaciones de la propia autoridad.

La disposición constitucional es imperativa y está referida a otros controles judiciales, pues no considerarlo de esta manera sería tanto como desconocer la expresión del artículo 214 citado, que al referirse a la ley estatutaria, señala que ella "establecerá los controles judiciales".

¿Cuáles son esos otros controles judiciales, diferentes a los normales, contenidos en el proyecto de ley?

En verdad, en el proyecto aprobado ningún otro control existe que garantice el freno a las acciones desmedidas de los agentes de la autoridad, en todos los niveles.

La responsabilidad, por demás, que corresponde definir para quienes cometan atropellos o arbitrariedades en representación de esa autoridad, demanda también de legislaciones excepcionales transitorias que brinden la garantía suficiente a los administrados de un buen y cabal comportamiento en el ejercicio de las facultades extraordinarias que se les conceden.

Si al practicarse allanamientos domiciliarios, en virtud de estas medidas extraordinarias, se causan perjuicios a los moradores en sus bienes o en su patrimonio, ¿cuál mecanismo, también excepcional, se impone para exigir la debida protección que tienen los bienes de las personas, al amparo, además, del deber constitucional que tienen las autoridades de todo orden?

3º Para el Constituyente colombiano no es suficiente la regulación legal de las facultades del Gobierno durante los Estados de Excepción y el establecimiento de unos controles judiciales. También se impone, y así lo ha prescrito expresamente, la consagración de "garantías para proteger los derechos". Todo "de conformidad con los tratados internacionales".

Las garantías no son derechos; no son identificables sino que obedecen a conceptos diferentes. Así se reseñaba en la ponencia para segundo debate, cuando se explicaba:

"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'. En lamentable confusión asemeja los derechos con las garantías.

"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 la libertad civil y política'.

"El fracasar una garantía no significa la inexistencia del derecho. La garantía existe sólo ante el Estado, para que preste 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 aseguran 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".

4. Propuestas aprobadas en primer debate.

¿Cuál es el tratamiento que la iniciativa aprobada en primer debate —simultáneamente en ambas Cámaras— brinda a los aspectos que debe contener la nueva ley, en los términos constitucionales?

La referencia normativa propuesta es casi que exclusiva a las facultades del Gobierno bajo los Estados de Excepción, facultades no reguladas sino ampliadas, en algunos casos, en virtud de interpretaciones que buscan ahora acomodo en la expresión legal del Congreso de la República. Frente al control judicial se trata de reglamentaciones muy genéricas que bien pueden excluirse del texto final; los efectos serían los mismos a los vigentes en la actualidad con las disposiciones normales que enseña la legislación, incluyendo, desde luego, la constitucional.

Veamos el cuadro que ofrece lo aprobado en el proyecto.

4.1. Disposiciones generales.

En los primeros ocho (8) artículos se regula:

El ámbito de la ley, su objeto, la prevalencia de los Tratados Internacionales, la finalidad de las medidas legislativas adoptadas, la expresión de las razones que impulsan las medidas, las razones que explican la suspensión de normas incompatibles con el Estado de Excepción respectivo, la proporcionalidad en la limitación de los derechos con la gravedad de las circunstancias y la forma de indiscriminación de las medidas.

4.2. Del Estado de Guerra Exterior.

En los artículos 9º a 19 del Capítulo II se establece:

La aparente definición del Estado de Guerra Exterior, la declaratoria de guerra exterior sin autorización previa del Senado, los poderes del Presidente para repeler la agresión, los casos de expropiación, la celebración de cortes marciales a civiles, la regulación a los medios de comunicación, las limitaciones a la libertad de movimiento y residencia, la decretación de la movilización nacional, la modificación a las normas sobre servicio militar, los informes periódicos y motivados al Congreso, y la atribución del Congreso para presentar reformas o modificaciones a los decretos dictados.

4.3. Del Estado de Comoción Interior.

En los artículos 20 a 30 del Capítulo III se consagra:

La aparente definición del Estado de Comoción Interior; la facultad de suspensión de las leyes preexistentes incompatibles; facilidades para la reincorporación a la vida civil en procesos de paz; facultades a la Policía Nacional para adoptar medidas especiales; facultades al Gobierno para: limitar o prohibir la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados; imponer el toque de queda en las entidades territoriales, exigir comunicación anticipada de los desplazamientos fuera de la localidad donde resida habitualmente, "siempre que existan serios motivos para inferir que la persona afectada por tales medidas puede contribuir a la perturbación del orden público", incautar temporalmente bienes e imponer la prestación de servicios personales, responsabilidad del Estado por los daños causados a los bienes incautados; establecer prohibiciones a la radio y la televisión en la divulgación de informaciones que puedan generar peligro grave e inminente para la vida de las personas o incidir directamente en la perturbación del orden público, utilizar el Gobierno canales de televisión o las frecuencias de radio

si lo considera necesario, suspensión provisional por la Corte Constitucional de estas medidas a la prensa, someter a permiso previo o prohibir la celebración de reuniones que puedan contribuir en forma grave e inminente a la perturbación del orden público, disponer la interceptación o registro de comunicaciones, obligando a la Fiscalía a expedir dicha orden, so pena de incurrir en causal de mala conducta, 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 perturbación del orden público, prohibir las huelgas que contribuyan en forma grave e inminente a la perturbación del orden público o que impidan restablecerlo, ordenar la intervención y ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones, locales o actividades de cualquier naturaleza que puedan motivar la alteración del orden público o contribuir a ella, autorizar a los alcaldes para ordenar el cierre provisional de salas de espectáculos, establecimientos de bebidas alcohólicas y locales de similares características, limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad, suspender el Presidente de la República a los Alcaldes o Gobernadores cuando contribuyan a la perturbación del orden u obstaculicen la acción de la Fuerza Pública y designar temporalmente cualquier autoridad, 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 que no se hallen incluidas en el presupuesto de gastos, modificar el presupuesto dando cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que éste pueda derogar disposiciones en un plazo máximo de quince días, decretar expropiaciones y ocupaciones temporales, disponer de inspecciones o registros domiciliarios con el único fin de buscar pruebas judiciales o prevenir la comisión de delitos, con la obligación del Fiscal respectivo de disponerlo de esta manera, bajo causal de mala conducta, sancionada disciplinariamente.

Así mismo, se dispone la reunión por derecho propio del Congreso, si no se hallare reunido, y la obligación del Gobierno de presentar los informes motivados sobre las razones que determinaron la declaración; el concepto previo favorable del Senado cuando se requiera hacer una segunda prórroga del Estado de Comoción Interior; la prórroga de la vigencia por 90 días más de los decretos legislativos; la eventualidad de que autoridades civiles ejecutivas ejerzan funciones judiciales diferentes a las de investigar o juzgar delitos; la modificación o derogatoria de los decretos legislativos, en cualquier tiempo; la facultad al Gobierno de tipificar penalmente conductas, aumentar y reducir penas, así como modificar normas de procedimiento y dictar disposiciones sobre valoración probatoria; aplicación del silencio legislativo positivo sobre decretos legislativos sometidos a la consideración del Congreso, entre otros.

4.4. Del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En los artículos 31 a 36 del Capítulo IV se dispone:

La aparente definición del Estado de Emergencia, la facultad al Gobierno de dictar Decretos con fuerza de ley, la facultad de establecer nuevos tributos o modificar los existentes para una sola vigencia fiscal, informes al Congreso sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas, atribuciones del Congreso para reformar o derogar los decretos legislativos, reiteración de la prohibición de desmejorarse los derechos sociales de los trabajadores.

4.5. Principios de aplicación y control constitucional.

En los artículos 37 a 43 del Capítulo V se ratifican preceptos constitucionales, así:

El establecimiento, por decretos legislativos, de regulación de procedimientos judiciales y señalamiento de criterios excepcionales que deberán aplicar los jueces y tribunales en el cumplimiento de sus funciones; la responsabilidad del Estado por los excesos en la utilización de las facultades previstas; el ejercicio del control constitucional de estos decretos por la Corte Constitucional; los alcances de la acción de tutela en el sentido de que no procede contra los decretos dictados durante los Estados de Excepción; la prohibición de suspenderse esta ley por decretos legislativos, y la vigencia de la ley estatutaria.

5. Nuevas propuestas que deben formularse.

Como bien puede observarse en la regulación legal que se pretende de los tres estados de excepción, no se desarrolla el marco constitucional dispuesto, advirtiéndose, además, algunos notorios aspectos de inconstitucionalidad y carencia de otras normas fundamentales para el cuerpo normativo que debe expedirse. De allí la formulación de las siguientes apreciaciones, no sin antes destacar la importante participación ciudadana que en el primer trimestre del año en curso se presentó en diferentes Foros Regionales, organizados por la Corporación S.O.S. Colombia Viva la Ciudadanía, la Comisión Andina de Juristas y el Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP, en los cuales algunos Congresistas tuvimos ocasión de asistir:

5.1. En las disposiciones generales.

En el artículo 1º debe expresarse con claridad a cuáles Estados de Excepción hace referencia y cuáles las disposiciones que les serán aplicables, dentro de un marco general. En las explicaciones iniciales (ver numeral 2.2 del presente texto) se señalan las notas distintivas que caracterizan el contenido de la guerra exterior y la conmoción interior así como el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En tal sentido convendría precisar su texto de la manera siguiente:

Artículo 1º Ambito de la ley. La presente ley estatutaria regula los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Los Estados de Excepción sólo se regirán por las disposiciones constitucionales, los Tratados o Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y la presente ley.

La norma aprobada dispone:

“Artículo 1º Ambito de la ley. La presente ley estatutaria regula los Estados de Excepción”.

En el artículo 2º indispensable es darle otra redacción con la significación que desea imprimirle el legislador. Además, convendría consagrar en dos artículos nuevos (3º y 4º) parte de esta disposición, ampliada y precisada, como, por ejemplo, se hace en el artículo 4º propuesto al permitirse el desarrollo del principio de la separación de poderes como instrumento de la protección de los derechos humanos. Sería así:

Artículo 2º Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto regular las facultades del Gobierno durante los Estados de Excepción y establecer los controles necesarios, constitucionales y legales, así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales.

Artículo 3º Declaración del Estado de Excepción. Los Decretos que declaren los Estados de Excepción deberán contener una descripción concreta de las diversas situaciones

que le dan origen, así como de la inidoneidad de las facultades normales para conjurarlas o impedir la extensión de sus efectos, de modo tal que los órganos de control puedan disponer de elementos de juicio suficientes para adelantarse, en su oportunidad, la eficaz función de control del comportamiento de los representantes del Gobierno, para los efectos previstos en ordinal 5º del artículo 214 constitucional.

Estas facultades sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias realmente excepcionales hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

Artículo 4º Medidas durante el Estado de Excepción. Los decretos legislativos de excepción, salvo los de Emergencia Económica, Social y Ecológica, deberán consistir en medidas con vocación de transitoriedad, además de respetar el normal funcionamiento de las Ramas del Poder Público y de los órganos del Estado, evitando la confusión de las competencias que les asigna la Constitución y conservando entre ellos el equilibrio necesario para permitir el ejercicio de los controles públicos.

Las disposiciones que así se expidan dejarán de regir al levantarse el Estado de Excepción, a menos que sean prorrogadas por el Gobierno, en el caso de la Conmoción Interior, y sólo por noventa (90) días más.

La norma aprobada dispone:

“Artículo 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 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”.

El artículo 3º del proyecto, aprobado, consagra, en reiteración legal, la prevalencia de los Tratados y Convenios Internacionales que regulan la materia, cuando han ingresado al ordenamiento jurídico nacional. La disposición, que correspondería al artículo 5º de la presente propuesta, conviene darle mayor claridad expresándose cuáles son fundamentalmente esos Convenios y la vigencia que tendrían aún bajo el estado excepcional de la conmoción interna cuando quiera que se trate de un nivel de la más alta trascendencia, como lo es el del conflicto armado interno, no especificado en el proyecto que se examina.

De allí la formulación del siguiente precepto:

Artículo 5º Prevalencia de los Tratados Internacionales. Los tratados y convenios Internacionales de Derechos Humanos, ratificación por Colombia prevalecen en el orden interno, de conformidad con el artículo 93 constitucional.

En todo caso se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario, como lo establece el numeral 2 del artículo 214 constitucional.

En caso de guerra exterior, las facultades del Gobierno estarán limitadas por los Convenios de La Haya y de Ginebra y por los Protocolos I y II adicionales a estos Convenios, y las demás normas de derecho positivo y consuetudinario sobre la materia.

En caso de conflicto armado interno, aún cuando no haya sido declarado el Estado de Conmoción Interior, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, y el artículo 3º común de los mismos, tiene plena vigencia.

La norma aprobada, que corresponde al artículo 3º, expresa:

“Artículo 3º Prevalencia de los Tratados Internacionales. De conformidad con el ar-

tículo 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 respetarán 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”.

El artículo 4º trata sobre los **derechos intangibles** que deben respetarse aún bajo los Estados de Excepción. La precisión de su alcance, y la adición de otros derechos, también fundamentales, imposibilitarían su desconocimiento y obligarían una efectiva protección.

Por consiguiente, de aceptarse la propuesta, quedarían derechos, tales como: a la paz, a la integridad personal, a la intimidad, a la asociación, al trabajo, a la seguridad social, a la libre expresión y difusión del pensamiento, a la información, a la educación, a la salud, al debido proceso, a recurrirse en acción de tutela, al “hábeas data”, al derecho de petición, a tomar parte en elecciones, referendos, plebiscitos y consultas populares, así como otras formas de participación ciudadana, a revocar el mandato de los elegidos, a la iniciativa popular, a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y las leyes, etc.

Además, y por razones de mejor ubicación, el artículo 8º del proyecto sobre no discriminación quedaría de parágrafo 2º en esta propuesta.

Señalaría esta disposición, en consecuencia, lo siguiente:

Artículo 6º Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos y demás Tratados sobre la materia, ratificados por Colombia, serán intangibles, aún durante los Estados de Excepción:

El derecho a la vida; a la integridad personal; a la paz; a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; al reconocimiento de la personalidad jurídica; a la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; a la intimidad; a la asociación; al trabajo; a la seguridad social; a la libre expresión y difusión del pensamiento; a la información; a la educación; a la prohibición de penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; a la libertad de conciencia; a la libertad de religión; a contraer matrimonio y a la protección de la familia; a la protección por parte de la familia, la sociedad y el Estado de los derechos del niño; a la salud; a no ser condenados a prisión por deudas civiles; a la legalidad, favorabilidad e irretroactividad de la ley penal desfavorable; al debido proceso; al “hábeas corpus”; a recurrir en acción de tutela; al “hábeas data”; al derecho de petición; a no ser extraditado siendo colombiano por nacimiento.

De igual manera son intangibles los derechos a elegir y ser elegido; a tomar parte en elecciones, referendos, plebiscitos y consultas populares, así como otras formas de participación democrática; a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas; a formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; a ejercer la oposición; a revocar el mandato de los elegidos, en los casos señalados por la Constitución; a tener iniciativa en las corporaciones públicas; a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y las leyes, sin recurrir a forma alguna de violencia.

Parágrafo 1º Para hacer efectivo el derecho constitucional a la paz, el Gobierno podrá, durante el Estado de Conmoción Interior, dictar medidas encaminadas a posibilitar la reinsertión a la vida política y civil de grupos u organizaciones sociales y políticas que han estado al margen de la ley.

Parágrafo 2º Las medidas adoptadas en ejercicio de las facultades que permite el Estado de Excepción, no podrán entrañar discriminación alguna ante la ley fundada en motivos de raza, color, lengua, sexo, idioma, religión, origen social u opinión política o filosófica.

El artículo 5º del proyecto establece una relación de necesidad entre las medidas adoptadas y los fines que persigue la declaratoria del Estado de Excepción. Extenderla a los actos mismos de declaración no sólo es necesario sino también conveniente, como una exigencia constitucional, y más aún cuando se busca dar mejores instrumentos de control al Congreso y a la Corte Constitucional.

La norma correspondería al artículo 7º, en los siguientes términos:

Artículo 7º Relación de conexidad de las medidas. Los decretos que declaren un Estado de Excepción y los que se dicten en virtud de los poderes que de él emanan, deberán expresar claramente las razones que explican las medidas adoptadas permitiendo demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias para alcanzar la extinción o disolución de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción.

Los decretos que desarrollan los Estados de Excepción también deberán contener una descripción concreta y detallada de las causas de la perturbación, y un análisis de la carencia de idoneidad de los poderes ordinarios del Estado para conjurarlas.

La norma aprobada dispone:

Artículo 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.

El artículo 6º del proyecto está referido a los decretos legislativos dictados durante los Estados de Guerra Exterior y Comoción Interior, que tienen la virtualidad de poder suspender las leyes preexistentes incompatibles con las disposiciones transitorias que buscan el restablecimiento de la normalidad. Un simple aspecto de redacción ofrecería la disposición, en un artículo que sería el 8º, así:

Artículo 8º Suspensión de leyes incompatibles. Motivación. Los decretos legislativos que suspenden determinadas leyes, deberán expresar las razones por las cuales ellas son incompatibles con la legalidad del Estado de Excepción.

La norma aprobada expresa:

Artículo 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.

Artículo 7º del proyecto consagra la proporcionalidad de las medidas en la restricción de los derechos. Sólo se brinda una redacción en los siguientes términos, en un artículo que sería el 9º, así:

Artículo 9º Proporcionalidad de las medidas. Los decretos expedidos durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la magnitud de los hechos que busca regular.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para permitir el retorno a la normalidad.

La norma aprobada señala:

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

El artículo 8º del proyecto hace alusión a la indiscriminación que debe imperar en las medidas excepcionales que se adopten. Por una mejor ubicación ha sido incluido como pará-

grafo 2º del artículo 6º de las propuestas que se presenten para segundo debate.

Nuevas disposiciones se hacen necesarias en este primer capítulo del proyecto sobre Disposiciones Generales. Así, pueden advertirse:

* En materia de responsabilidad gubernamental, no sólo la de carácter político, que corresponde al Presidente de la República y a sus Ministros, sino la penal y/o administrativa y/o civil, que incumbe a los mismos y a los agentes del Gobierno, debe también ser objeto de un marco de regulación legislativa general. Así, pudiera concebirse:

Artículo 10. Responsabilidad. Cuando se declaren los Estados de Excepción sin haber ocurrido los casos de Guerra Exterior, Comoción Interior o Emergencia Económica, Social y Ecológica, serán responsables el Presidente de la República y los Ministros. También lo serán los demás funcionarios y agentes del Gobierno por los abusos y extralimitaciones que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades y en la aplicación de las medidas de que tratan estas materias.

Para tal efecto, durante estos estados también regirán, por defecto, las disposiciones constitucionales y legales sobre responsabilidad política, civil, administrativa y penal. En los Decretos respectivos serán establecidas las medidas, sistemas y procedimientos que impidan o eviten excesos en la función que corresponde cumplir a los representantes o agentes gubernamentales.

La Cámara de Representantes, mediante los procedimientos dispuestos cuando encuentre motivos de responsabilidad contra funcionarios sometidos a su jurisdicción, y en tratándose de asuntos relacionados con los Estados de Excepción, adelantará preferentemente la investigación correspondiente y procederá en los términos legales que rigen el juzgamiento de los altos funcionarios del Estado.

Si los responsables no estuvieren sometidos a esta clase de investigaciones por el órgano legislativo, se dará traslado a la autoridad judicial para lo de su competencia. En este evento las Comisiones legales de Derechos Humanos y Audiencias en cada una de las Cámaras, deberán ser informadas del curso de la respectiva investigación y juzgamiento.

Estas Comisiones velarán, además, por el cumplimiento de las disposiciones que deben proteger en todo momento los derechos humanos y las libertades fundamentales, y elevar las acusaciones ante quien corresponda.

* Los Estados de Excepción tienen características diferentes, pero apuntan a similares objetivos en la comunidad política donde se aplican. La independencia entre ellos, por esas mismas razones que consagra la Carta Política, debe ser reafirmada en esta ley estatutaria, con el complemento de la compatibilidad entre los mismos, para no incurrirse en excesos en el tratamiento transitorio que permite asuntos o materias disímiles cuando sólo corresponden a otros Estados de Excepción, como ya se está observando, aún con el aval de la Corte Constitucional.

Una disposición que regule estos aspectos bien pudiera ser del siguiente tenor:

Artículo 11. Independencia y compatibilidad. Los Estados de Excepción por Guerra Exterior, Comoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica son independientes. Su declaratoria y las medidas que en virtud de ellos se adopten, deberán realizarse separadamente.

Esta independencia no impide el que puedan declararse simultáneamente varios de esos Estados, siempre que se allanen las condiciones constitucionales y legales que los rigen.

* Pero, así mismo, conviene expresar con suma claridad las prohibiciones que afectan el ejercicio gubernamental durante estos Es-

tados excepcionales. Así, por obvias razones constitucionales, y modificando aún propuestas aprobadas en primer debate, puede disponerse:

Artículo 12. Prohibiciones. Durante los Estados de Excepción no podrá el Gobierno:

a) Exigir requisitos adicionales para el ejercicio pleno de los derechos humanos consagrados en la Carta Constitucional y en los Tratados Internacionales suscritos por Colombia.

b) Interrumpir el normal funcionamiento de las Ramas del Poder Público o los órganos del Estado.

c) Suprimir o modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento. En todo caso se aplicarán las normas sobre presunción de inocencia, el debido proceso y las demás garantías judiciales que la ley vigente y los Tratados Internacionales consagren.

d) Otorgar a un mismo funcionario el ejercicio simultáneo de la autoridad política, judicial y/o militar.

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

e) Afectar la autonomía administrativa y fiscal territorial, salvo lo dispuesto por normas constitucionales;

f) Restringir el ejercicio de la acción de tutela, salvo lo dispuesto en la Constitución.

* El Congreso de la República debe examinar las causas de la situación y las medidas excepcionales que se adoptan por el Ejecutivo Nacional. Para tal efecto deberá no sólo conocer los informes que le presente el Gobierno, sino, además, hacer los pronunciamientos respectivos. Estando en sesiones ordinarias, deberá ocuparse de su estudio en forma inmediata; si estuviere en receso, deberá ser convocado por su Presidente, que lo es del Senado, para que pueda pronunciarse con la plenitud de sus atribuciones constitucionales.

Como quiera que en los distintos Estados excepcionales ello es procedente, se recoge lo pertinente del proyecto aprobado en primer debate en sus artículos 10, 18, 25 y 34.

Artículo 13. Reuniones del Congreso. Informes. El Congreso avocará de inmediato el conocimiento de los informes que le presente el Gobierno en los casos de decretarse un Estado de Excepción, en el cual se expliquen las razones que determinaron la declaratoria y las medidas que se hubieren adoptado para conjurar la grave perturbación.

De igual manera se procederá en el evento de prorrogarse el Estado de Comoción Interior.

Si el Congreso no se hallare reunido, lo hará por derecho propio dentro de los tres (3) días siguientes a la declaratoria del Estado excepcional. El Presidente del Congreso convocará para tal efecto.

Mientras subsista el Estado de Excepción, el Gobierno enviará cada treinta (30) días un informe motivado sobre la evolución de los acontecimientos, las medidas adoptadas, su evaluación y una reseña de los eventuales abusos y previsiones adoptadas para sancionarlos a fin de evitar su reiteración.

Cuando haya lugar, las Comisiones de Derechos Humanos y Audiencias presentarán ante la plenaria de la respectiva Cámara las recomendaciones que juzguen convenientes y necesarias.

* Si el ejercicio del control político que ejerce el Congreso sobre las medidas excepcionales dictadas impone al Gobierno la presentación oportuna de los respectivos informes, sus pronunciamientos deben ser de la misma manera oportunos dada, su altí-

sima representación nacional y la responsabilidad que también le corresponde.

Por ello conviene también establecerle términos a las corporaciones legislativas. Así se plantea en la siguiente formulación normativa:

Artículo 14. Pronunciamiento del Congreso. En los treinta (30) días siguientes a la declaratoria del Estado de Excepción, las Cámaras Legislativas harán los pronunciamientos del caso, incluyendo las medidas adoptadas. Si el examen de las medidas demandare un mayor término, podrá prorrogarse por decisión que acuerde cada una de las Cámaras. En todo caso tal pronunciamiento deberá conocerse antes de la expiración de la vigencia del Estado Excepcional.

Para un cabal y adecuado control por parte del Congreso de la República, de las medidas adoptadas por el Gobierno, éste deberá enviar cada treinta (30) días los informes exigidos sobre el desarrollo de los distintos Estados Excepcionales, en los términos señalados por la ley.

* El proceso de la descentralización administrativa en Colombia ha adquirido en los últimos años una importancia destacada, en bien de la democracia y de las instituciones regionales y locales. Las últimas reformas constitucionales así lo consagraron, y tal ha sido la reafirmación de propósitos que también fue alcanzada su expresión en el marco de la nueva Carta Constitucional.

Sin embargo, existen serias preocupaciones regionales por la garantía que el reconocimiento a los derechos de las entidades territoriales pueda imprimirse cuando quiera que se presente la aplicación de los Estados de Excepción.

Para reafirmar el principio de esta garantía constitucional, una nueva disposición debe establecerse en la ley estatutaria. A ello tiende la siguiente propuesta:

Artículo 15. Garantía de la autonomía de las entidades territoriales. Para asegurar los derechos que corresponden a las entidades territoriales, cuando se trate de recursos o ingresos ordinarios que a ellas pertenecen, no podrán, durante los Estados de Excepción, afectarse en forma alguna, salvo lo dispuesto por normas constitucionales. Ello no impide, sin embargo, que puedan establecerse especiales controles en la administración que de tales recursos se adelante, sin perjuicio de la vigilancia numérico-legal que efectúe la Contraloría General de la República.

* En los Estados de Excepción pueden expedirse decretos legislativos con características diferenciadas; así, por ejemplo, los expedidos durante el Estado de Guerra Exterior y el Estado de Conmoción Interior, como los del Estado de Emergencia Económica, si bien tienen naturaleza jurídica legislativa —siendo expedidos por el Gobierno—, sus efectos son distintos: Los dos primeros sólo tienen la virtualidad de suspender la legislación preexistente incompatible, mientras los últimos son de carácter permanente, es decir, derogan y modifican la legislación anterior contraria.

Pero, además, la actuación competente del Congreso está condicionada a unas materias, unas mayorías y unos términos cuya diferenciación se hace claramente en la disposición nueva que se proyecta.

En los siguientes términos se hace la propuesta:

Artículo 16. Modificación a los decretos legislativos. Los decretos legislativos que en desarrollo de los Estados de Excepción dicte el Gobierno, podrán ser reformados o derogados por el Congreso en todo tiempo de su vigencia, mediante ley, atendiendo a las mayorías constitucionales exigidas, así:

a) Con el voto favorable de los dos tercios (2/3) de los miembros de una y otra Cámaras, cuando sea en relación con medidas adoptadas durante el Estado de Guerra Exterior;

b) Con el voto favorable de la mitad más uno de los asistentes en una y otra Cámaras, partiendo del quórum decisorio, cuando sea en relación con las medidas adoptadas durante el Estado de Conmoción Interior;

c) Con el voto favorable de la mitad más uno de los asistentes en una y otra Cámara, partiendo del quórum decisorio, cuando sea en relación con las medidas adoptadas durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, pero siempre que la derogatoria, modificación o adición a los decretos gubernamentales sean aprobados en los términos constitucionales, así:

c.1) Durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, si se trata de materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, y

c.2) En todo tiempo, si se trata de materias cuya iniciativa corresponde a los Senadores y Representantes.

* No ha sido costumbre y menos imposición normativa, la presencia del Primer Magistrado de la Nación en los debates políticos o en las deliberaciones de las funciones propias del Organismo Legislativo. Para ello están sus Ministros a quienes también cubre la responsabilidad política determinable por el Congreso de la República.

Dada la trascendencia que para la Nación tiene la vigencia de los Estados de Excepción, conveniente sería que eventualmente, y cuando así lo disponga el mismo Jefe del Estado, pudiera permitírsele su presencia e intervención en los escenarios legislativos para explicar algunas de las medidas excepcionales o para fijar su posición frente a los cuestionamientos que en las Cámaras Legislativas pudieran formularse. La democracia se dinamizaría en buen grado en momentos críticos para la Nación.

De allí surge la presente propuesta:

Artículo 17. Presencia del Presidente de la República. Cuando con ocasión de los Estados de Excepción el Presidente de la República considerare conveniente su presencia en las sesiones del Congreso, podrá concurrir previa comunicación escrita al Presidente de la Cámara respectiva, quien dispondrá lo pertinente para el día y hora señalados.

Si de su intervención surgieren algunos debates, no obligará su presencia. En todo caso deberán responder los Ministros que fueren citados para tal efecto.

* Ha sido unánime el rechazo de la opinión pública nacional al uso permanente de la antigua figura del Estado de Sitio. Su uso casi ininterrumpido llevó a la desnaturalización de la figura y se convirtió en un serio obstáculo para el desarrollo de la democracia en Colombia. De allí la necesidad de consagrar de manera expresa la prohibición del uso permanente del nuevo régimen de los Estados de Excepción.

Por ello, junto con el artículo 25 propuesto, se presentan los siguientes artículos 18 y 19:

Artículo 18. Vigencia de los Estados de Excepción. La declaratoria de cada uno de los Estados de Excepción se rige, en su duración, por las disposiciones constitucionales.

Al cesar la vigencia de un Estado de Excepción, los decretos legislativos dictados durante el Estado de Guerra Exterior y el Estado de Conmoción Interior dejarán automáticamente de surtir efectos jurídicos.

Artículo 19. Vigencia de los decretos legislativos. Los decretos legislativos expedidos por el Gobierno durante los Estados de Excepción, regirán por el término señalado en las normas constitucionales. Por tanto:

a) Los relativos al Estado de Guerra Exterior rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad;

b) Los relativos al Estado de Conmoción Interior dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público; empero, podrá ser prorrogada su vigencia hasta por noventa (90) días más;

c) Los relativos al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, cuando establezcan nuevos tributos o modifiquen los existentes.

5.2 En el Estado de Guerra Exterior.

En el artículo 9º del proyecto aprobado no se contiene, en realidad, la definición del Estado de Guerra Exterior, pues no se especifican sus elementos y caracteres. Se menciona simplemente y en forma parcial la procedencia y decisión sobre tal Estado excepcional.

Al tratarse, además, de una situación que incorpora el Derecho Internacional, conviene darle una diferente redacción que incluso considere la primera parte del artículo siguiente (el 10). Su presentación la formularíamos de la siguiente manera:

Artículo 20. Procedencia del Estado Excepcional. De conformidad con el artículo 212 constitucional y las normas del Derecho Internacional, cuando sobrevenga conflicto armado con otro u otros Estados, el Presidente, con la firma de todos los Ministros, una vez haya sido autorizado por el Senado, podrá declarar la guerra exterior.

Si fuere necesario repeler en forma inmediata una agresión externa, el Presidente de igual manera podrá hacer tal declaración sin que se requiera de la expresada autorización previa.

El decreto que en tal sentido sea expedido deberá expresar los motivos que le sustentan.

* Uno de los tres puntos básicos y primordiales de la ley estatutaria es precisamente el de la regulación de las facultades del Gobierno durante los Estados de Excepción.

No se trata propiamente de aumentar o ampliar las ya existentes constitucionalmente, por la vía legal. En manera alguna. Por el contrario, se trata es de racionalizar el ejercicio de ese poder en orden a darle cumplimiento a las normas que brindan protección a la seguridad del Estado, en los términos en que ha sido expuesto en el presente informe.

Algunos aspectos considerados en el primer debate —por consiguiente aprobados—, mueven a plantear en esta plenaria otras posiciones, particularmente por razones de inconstitucionalidad. Esos aspectos son:

— El señalamiento, por el Gobierno, de los delitos cometidos por civiles para ser ajusticiables por la Justicia Penal Militar, durante la vigencia de la guerra exterior, así “como el procedimiento y el territorio donde esto sea indispensable para la cumplida administración de justicia” (artículo 13 del proyecto).

— El poder establecer el Gobierno las “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” (artículo 14 del proyecto).

— El autorizarse al Gobierno para “delimitar zonas de confinamiento y dictar las condiciones de permanencia en las mismas” (artículo 15 del proyecto).

— El estar facultado el Gobierno para “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" (artículo 16 del proyecto).

La prohibición del juzgamiento de civiles por militares, aún en el Estado de Guerra Exterior, quedó definido desde la vigencia de la Constitución anterior por virtud de los pronunciamientos de la jurisprudencia colombiana.

La censura de prensa está expresamente prohibida en la nueva Ley Fundamental de 1991.

Las zonas de confinamiento limitan el ejercicio de la libertad de las personas, sin condiciones, desconociéndose de igual manera la Carta Fundamental.

La movilización nacional debe buscar, ante todo, el llamamiento a filas a los ciudadanos para poder enfrentar oportuna y eficazmente al enemigo.

De allí la modificación que se plantea a los artículos 13, 14, 15 y 16 del proyecto, así como la claridad en algunas de sus disposiciones.

La norma propuesta está concebida en los siguientes términos:

Artículo 21. Facultades del Gobierno. Con la declaración del Estado de Guerra Exterior, el Gobierno tendrá las facultades constitucionales y las legales de que trata la presente ley, en orden a repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Estas facultades comprenden para el Gobierno Nacional:

a) De conformidad con el artículo 59 constitucional, podrá decretar expropiaciones sin necesidad de previa indemnización. La propiedad inmueble sólo podrá ser ocupada durante el tiempo que dure el conflicto para las necesidades de la guerra o para destinar sus productos a ella.

El decreto legislativo que disponga estas medidas señalará la manera como el Estado responderá por las indemnizaciones ocasionadas por la expropiación efectuada, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley;

b) Podrá utilizar directamente los canales, medios y frecuencias de difusión y comunicación explotados, por los particulares cuando las estrictas necesidades de la guerra así lo demanden;

c) Podrá establecer zonas especiales de circulación y residencia, tan sólo para asegurar la protección de la población que pudiera resultar afectada por las acciones propias del conflicto armado.

En este caso el Gobierno deberá proveer los recursos necesarios para garantizar las condiciones de alojamiento, transporte y manutención de las personas afectadas.

Semanalmente los Ministerios de Gobierno y de Defensa Nacional enviarán un informe detallado a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo sobre el número de personas de que se trata, identidad, fecha de ingreso, condiciones en que se encuentran, autoridades responsables y las acciones adelantadas para la protección de sus derechos; además, los informes que juzguen necesarios los titulares de los citados organismos oficiales.

En ningún caso podrá darse a esos lugares el tratamiento de zonas de confinamiento que impidan, a quienes estén protegidos por ellos, el ejercicio normal de sus derechos.

Ninguna persona podrá ser conducida a estas zonas contra su voluntad ni obligada a permanecer en ellas;

d) Podrá llamar a filas a los ciudadanos para enfrentar al enemigo;

e) Podrá modificar las normas que regulan el servicio militar obligatorio.

La prolongación eventual del servicio militar deberá limitarse al tiempo estrictamente necesario;

f) Podrá imponer contribuciones fiscales o parafiscales, percibir las que no figuren en el presupuesto de rentas y hacer las erogaciones con cargo al Tesoro Público que no estén incluidas en el presupuesto de gastos;

g) Limitar o racionar el consumo de artículos de primera necesidad con el único fin de asegurar el abastecimiento de los mercados, el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción y el disfrute del derecho a la salud.

5.3. En el Estado de Conmoción Interior.

Para sancionar los brotes internos de la violencia colectiva, ¿qué dispone la Carta Política?

No todos los hechos de fuerza o con tal tendencia deben ser castigados en igual forma.

Desde un punto de vista específico, el Código Penal Colombiano castiga la rebelión, la sedición y la asonada, por ejemplo, según consagración en los artículos 125 a 132.

Desde un punto de vista general, debe la ley ordenar sus conceptos alrededor de valores de diversa cualidad jurídica, como la seguridad interior y el orden público interno. Y aun cuando el Legislador no los distingue formalmente, implícitamente ellas se encuentran reguladas.

Desde un punto de vista estructural, aparece la institución de la **Conmoción Interior**, antes conocida como **Estado de Sitio**. Se trata de un factor estructural por cuanto "define y separa niveles diversos del estallido interior de la violencia objetiva discernibles" (Montealegre, ob. cit., p. 405).

5.3.1 El conflicto armado.

Las manifestaciones de violencia colectiva al interior de un país son sancionadas por su derecho, por su legislación positiva. Mientras las leyes penales y las policivas, desde una perspectiva específica, describen hechos de fuerza o con tal tendencia que castigan debidamente, desde el punto de vista general dos valores, de cualidad jurídica diversa, son ordenados en sus conceptos: la **seguridad interior** y el **orden público interno**, como se ha anotado.

5.3.1.1 Noción de conflicto armado.

En el derecho contemporáneo el **conflicto armado sin carácter internacional** ocupa un lugar destacado.

Para el **Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)**, un grupo de expertos elaboró un concepto amplio de él y señaló que **conflicto armado interno** "es toda situación en la que hostilidades de carácter colectivo enfrenten en el territorio de una de las Altas Partes contratantes a fuerzas armadas organizadas y dirigidas por un mando responsable".

5.3.1.2 Elementos que lo conforman.

Los elementos materiales para que tales situaciones se presenten, y se consideren, por tanto, conflictos armados sin carácter internacional, el mismo CICR la establecía de la siguiente manera:

"Que haya **hostilidades**, es decir, actos de violencia ejecutados por medio de armas por las Partes contendientes y con la intención de obligar al adversario a que se someta a su voluntad. Estas acciones hostiles tendrán un **carácter colectivo**; procederán de un grupo que haya alcanzado determinado grado de organización y capaz de ejecutar acciones concertadas. Estas hostilidades no podrán, pues, proceder de individuos

aislados, de donde se desprende la necesidad de que las fuerzas que se enfrenten sean **fuerzas armadas organizadas y dirigidas por un mando responsable**... Lo cual no evita que, desde las fuerzas armadas gubernamentales regulares constituidas e instruidas hasta las fuerzas insurrectas más o menos estructuradas, el grado de organización sea variable; pero sin dejar de tener un mínimo de organización.

"Por último, las hostilidades deberán desarrollarse en el territorio de una de las **PARTES CONTRATANTES**.

No se advertían nociones como la de **duración, gravedad del conflicto armado e intensidad de las hostilidades**, y así lo expresaba el CICR, "por tratarse de nociones demasiado subjetivas y destinadas a provocar interminables discusiones sobre las condiciones de su aplicación".

La existencia del conflicto armado, por consiguiente, supone la lucha entre dos fuerzas militarmente organizadas.

5.3.2 Los disturbios y tensiones sociales internas.

Ocupan el nivel inferior de los desórdenes, los atentados y las agresiones de naturaleza social, y de características que no ofrecen tanta gravedad.

El nivel de violencia material debe ser considerado en el orden jurídico para determinar qué eventos de fuerza alcanzan a tener las características de conflicto armado interno.

En el derecho positivo colombiano deben distinguirse los atentados y agresiones contra el orden público, que demandan unas medidas excepcionales y transitorias, de aquellos menos graves. Los actos que amenazan la seguridad interna (alzamientos contra el Gobierno, por ejemplo), son diferentes específicamente a los atentados contra el orden público, tomados como desórdenes o actos de violencia que tienden a alterar la tranquilidad pública. A estos últimos es la referencia de **disturbios y tensiones sociales internas**, donde aún actos de violencia colectiva no trascienden a lo propiamente militar donde para su superación sea indispensable la intervención de las fuerzas armadas como "instrumento de combate del Estado".

El **Estado de Guerra Interno** "responde a una amenaza contra la seguridad interior", mientras que los atentados contra el orden público no todos son materialmente susceptibles de fundar o dar origen a esta institución. No todos los desórdenes o actos de violencia destinados a alterar la tranquilidad pública, los llamados "disturbios interiores", pueden conducir a tal declaratoria. No todos, tampoco, los actos de violencia colectiva, plantean la necesaria intervención de las Fuerzas Armadas "como instrumento de combate del Estado". Las situaciones que alteran el orden público deben ser, por su propia naturaleza, superables mediante mecanismos normales de defensa pública y, por tanto, ajenos al combate armado; deben ser sofocadas y conjuradas por leyes vigentes que regulen la materia. Los eventos que carezcan de los caracteres de esa extrema gravedad, indudablemente no plantean la cuestión del estado de insurrección o de Conmoción Interior.

ESTADO DE EXCEPCION

En la definición del conflicto armado interno deben distinguirse con toda claridad las situaciones de este conflicto con la de simples disturbios y tensiones internas, pues se trata de cuestiones materialmente diversas que se encuentran separadas, en la ordenación de los hechos de violencia colectiva, por distintos niveles.

5.3.3 La guerra civil propiamente.

Es éste el nivel superior de la conmoción interior y en él no se trata de una rebelión o de una insurrección; la agudización del conflicto armado interno llega hasta los niveles de presentar en el Estado "dos comunidades equivalentes".

Precisemos, por razones de conveniencia, el aspecto que se trata.

La expresión "guerra civil" se emplea en un doble sentido:

a) En **sentido amplio**, está referido "a todos los intercambios colectivos de hostilidades entre facciones de una misma Nación, de modo que bajo este respecto abarca situaciones como las que produce una rebelión militarizada, una insurrección y lo que en sentido propio es una guerra dentro de un Estado". (Montealegre, ob. cit. p. 410);

b) En **sentido restringido o estricto**, es "una guerra dentro de un Estado". Los efectos jurídicos son "per se", son inherentes a la guerra misma. En este sentido, en cita que se hace de Lassa Oppenheim (**Tratado de Derecho Internacional Público**, Ed. Bosch, Barcelona, trad. de la 8ª Ed. inglesa, Tomo II, Vol. I, p. 210), se señala:

"Una contienda puede surgir, por supuesto, entre las fuerzas armadas de un Estado y un conjunto de individuos armados, pero esto no es guerra. ... Ni lo es una contienda con insurgentes. Y la llamada guerra civil no necesita ser guerra desde el comienzo, y puede no llegar a ser guerra en absoluto, en el sentido técnico del término en Derecho Internacional".

Y luego agrega:

"Una guerra civil existe cuando las dos partes opuestas dentro de un Estado recurren a las armas con objeto de alcanzar el poder público, o cuando una gran parte de la población del mismo se levanta en armas contra el gobierno legítimo.

"Como la guerra es una contienda armada entre Estados, tal guerra civil no necesita ser guerra desde el comienzo, ni llega a ser guerra en absoluto, en el sentido técnico del término.

Pero puede llegar a ser guerra, mediante el reconocimiento de las partes contendientes, o de los insurgentes, como potencia beligerante".

El reconocimiento de los insurrectos como "potencia beligerante" hace que la guerra civil llegue a ser una guerra real. Pero, para ese reconocimiento convertirse en guerra civil en sentido propio, debe el conflicto armado interno haber alcanzado su máximo grado de evolución.

En este evento los requisitos materiales demandan que dentro del Estado debe existir "un conflicto de carácter general y no localizado y que los insurgentes deben ocupar y administrar una parte sustancial del territorio nacional", como lo advierte en alguna cita Lauterpacht.

Del caso es ahora presentar la nueva normativa.

El mismo predicado formulado para el Estado de Guerra Exterior puede brindarse para la Conmoción interior. Además, conveniente resulta ser la pretensión de definir las instituciones cuya vulneración o lesión debe evitarse.

El artículo 20 aprobado no contiene una definición del concepto de "grave perturbación del orden público".

En el pasado, circunstancias desprovistas del todo de la gravedad que exige un Estado de excepción fueron tenidas como causa de su declaratoria. Ahora se intenta una definición de este concepto, esencial dentro de la concepción y aplicación de la institución.

Por otra parte, se aclara como estos Estados sólo proceden cuando el aparato del Estado en su totalidad, con el concurso de todos los funcionarios, resulta insuficiente

para contener la perturbación del orden público.

La propuesta en este sentido expresaría:

Artículo 22. Procedencia del Estado excepcional. 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 o demás autoridades, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior.

Por **grave perturbación** se entiende la situación excepcional que pone en grave peligro y riesgo los derechos humanos, la seguridad de la población, la vida organizada de las comunidades y el funcionamiento de las instituciones gubernamentales legítimas y las democráticas.

El decreto de declaración determinará el ámbito territorial de su aplicación y el término de su duración, que no podrá exceder de los noventa (90) días.

* El **artículo 21 del proyecto aprobado** menciona los **poderes generales** que corresponden al Gobierno y entre ellos la facultad de suspender las leyes que sean contrarias o no favorezcan el restablecimiento de la normalidad.

Conservando el contenido de la disposición se propone una ligera variación en su redacción, de la siguiente forma:

Artículo 23. Suspensión de leyes incompatibles. Durante el Estado de Conmoción Interior el Gobierno podrá suspender las leyes incompatibles con el Estado excepcional y dispondrá, además, con las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, en los términos de la Constitución y esta ley.

* El **artículo 24** aprobado nos pone de nuevo ante uno de los aspectos centrales de este Proyecto de ley estatutaria: Las facultades del Gobierno.

Los lamentables abusos del pasado nos imponen la tarea de la racionalización de los poderes del Ejecutivo, de tal manera que los derechos humanos no se sometan al peligro de su desconocimiento. En esta perspectiva, y luego de encontrarlas contrarias al texto constitucional, se ha visto la necesidad de excluir las siguientes facultades:

— El empadronamiento sólo puede ser consecuencia de un proceso penal y el exilio interno está prohibido por el artículo 34 constitucional que proscribe la pena de destierro (artículo 24, numeral a) del proyecto).

— La incautación de bienes y la imposición de servicios personales (artículo 24, numeral c) del proyecto).

— La censura de prensa está prohibida por el artículo 20 constitucional (artículo 24, numeral c) del proyecto).

— La interceptación de comunicaciones sólo puede practicarse con base en una orden de una autoridad judicial independiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 constitucional (artículo 24, numeral e) del proyecto).

— La detención preventiva requiere de una orden judicial previa, según el artículo 28 de la Carta (artículo 24, numeral f) del proyecto).

— La intervención y la ocupación transitoria de industrias sólo por la existencia de sospechas, coloca en serio peligro la vigencia de importantes derechos humanos y puede convertirse en un retroceso en la tarea de construir una democracia participativa en Colombia (artículo 24, numeral h) del proyecto).

— Las facultades de imponer contribuciones fiscales y parafiscales, modificar el presupuesto y decretar expropiaciones sólo están

autorizadas por la Constitución para el caso de la guerra exterior (artículo 24, numerales ll), m) y n) del proyecto).

— La práctica de allanamientos requiere de una orden de autoridad judicial independiente, de acuerdo con el artículo 28 constitucional (artículo 24, numeral o) del proyecto).

Estas las razones de la presentación de un artículo modificado en los siguientes términos:

Artículo 24. Facultades del Gobierno. Durante el Estado de Conmoción Interior el Gobierno tendrá las facultades señaladas en la Constitución y la presente ley estatutaria. Podrá hacer uso de ellas cuando las necesidades lo requieran, así:

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

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

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

b) Someter, a permiso previo, la celebración de manifestaciones públicas cuando de manera directa puedan contribuir, en forma grave e inminente, a la alteración del orden público.

c) Utilizar directamente las frecuencias o canales de comunicación explotados por particulares, cuando lo considere necesario. En este evento, se expedirán Decretos Legislativos los que, sometidos al control de la Corte Constitucional, podrán ser suspendidos en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, mientras se adopta la decisión judicial final.

La prensa responderá con posterioridad y de conformidad con los procedimientos legales, en la divulgación de informaciones;

d) Prohibir, o someter a previo permiso o autorización, la celebración de reuniones públicas cuando con ello se fuere a afectar, en forma grave y directa, el orden público.

La fuerza pública podrá disolver, sin el empleo de acciones violentas y de conformidad con los procedimientos reglamentarios que rigen la institución, las reuniones que contribuyan a dicha perturbación;

e) Prohibir las huelgas en los servicios públicos esenciales cuando contribuyan, de manera grave y directa, a la perturbación del orden público o impidan restablecerlo.

Durante la vigencia de este Estado de Excepción los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, ratificados por Colombia y relativos a la libertad sindical, tendrán plena vigencia;

f) Limitar o racionalizar el consumo de artículos de primera necesidad con el exclusivo fin de asegurar el abastecimiento de los mercados, el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción y el disfrute del derecho a la salud;

g) Subordinar, a condiciones especiales, el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. La restricción de estos derechos no podrán exceder de las que se establezcan para los nacionales colombianos, sin entrañar discriminación alguna por motivos de raza, religión, sexo, edad, nación de origen, opinión política o filosófica.

Los extranjeros podrán ser expulsados de Colombia. Esta decisión deberá ser motivada y guardará conformidad con el debido proceso. La orden de expulsión podrá ser impugnada mediante los recursos judiciales.

Cuando la vida, la integridad personal o la libertad del extranjero corran peligro por motivo de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas o filosóficas, no podrá ordenarse la expulsión.

En ningún caso los extranjeros residentes en Colombia podrán ser declarados responsables u obligados a responder, con su patrimonio, por los actos de agresión y daño de su país.

Los apátridas y refugiados, respecto de los cuales no sea posible su expulsión, quedarán sometidos al régimen de los nacionales colombianos;

h) Disponer la suspensión del Alcalde o Gobernador, según la competencia y los procedimientos legales vigentes, cuando contribuyen a la perturbación del orden público ejerciendo violencia o estimulándola u obstaculizando la acción de la Fuerza Pública;

i) Suspender la vigencia de salvoconductos, expedidos por las autoridades, para el porte de armas en determinadas zonas. Las regulaciones en tiempos de paz continuarán vigentes.

* Hondas preocupaciones asisten a los colombianos por el resurgimiento de los Estados excepcionales permanentes, particularmente el de la Comoción interior. Y ha sido el mismo Gobierno quien en manifestaciones reiteradas se ha pronunciado contrariamente.

En la búsqueda de soluciones legales que lo impidan, proponemos el siguiente artículo que, no dudamos, podrá ser mejorado por la corporación:

Artículo 25. Prohibición del Estado excepcional permanente. En el año siguiente al de la declaración de un Estado de Comoción interior no podrá declarárselo nuevamente por las mismas causas que le motivaron en la situación inmediatamente anterior.

* El artículo 26 aprobado enuncia de manera general la necesidad del concepto favorable del Senado para la segunda prórroga de la Comoción interior.

El texto traído a continuación precisa las condiciones en que debe tomarse esta decisión y las obligaciones del Gobierno en su trámite; todo ello con el fin de garantizar el efectivo control del Ejecutivo por parte del Congreso.

Así, se expresa:

Artículo 26. Prórroga previo concepto favorable del Senado. Si transcurridos ciento ochenta (180) días aún persistieren las circunstancias que dieron origen a la declaración de Estado de Comoción interior, el Presidente, con la firma de todos sus Ministros, podrá prorrogarlo nuevamente por el término de noventa (90) días más, siempre que haya concepto favorable del Senado de la República por decisión adoptada por la mayoría de los asistentes, existiendo el quórum decisorio.

A más tardar cinco (5) días antes del vencimiento de la primera prórroga, el Gobierno deberá enviar, por escrito, la solicitud sobre el concepto que se requiere del Senado.

* El artículo 22 aprobado contempla la posibilidad de expedir a través de los Decretos de excepción medidas tendientes a la consecución de la paz. Esta norma se ubica como artículo 27, en los siguientes términos:

Artículo 27. Medidas de excepción para el proceso de paz. Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades durante el Estado de Comoción interior, podrán expedirse medidas exceptivas con el propósito de facilitar la reincorporación de guerrilleros a la vida civil normal.

5.4 En el estado de emergencia económica, social y ecológica.

También en este Estado excepcional puede el Gobierno ejercer determinadas atribuciones constitucionales y legales. El marco de referencia dentro de la ley estatutaria, ya se advertía, no debe concretarse exclusivamente

a los términos vigentes para los demás Estados. De allí las siguientes apreciaciones normativas.

Los artículos 31 a 36 aprobados contienen una reglamentación de estos estados. Pero, en verdad, se trata de unas regulaciones que no van más allá de la simple transcripción del articulado constitucional que se ocupa de la materia.

La preceptiva propuesta se detiene en la definición de las causas que pueden llevar a su declaratoria, desarrolla el principio de subsidiariedad de los Estados de excepción, establece límites a la facultad de aumentar o crear impuestos, define la forma en que el Congreso puede ejercer en estos casos la función de control político y protege los derechos sociales de los trabajadores, de acuerdo con la Constitución.

El articulado propuesto es del siguiente tenor:

Artículo 28. Procedencia del Estado excepcional. Cuando sobrevengan hechos diferentes a 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 constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos sus Ministros, declarar el Estado de Emergencia económica, social y ecológica.

Se entiende por grave calamidad pública un desastre, una tragedia o una catástrofe causada por un hecho irresistible de origen natural o humano.

El Estado de Emergencia sólo procederá cuando las facultades ordinarias de las instituciones gubernamentales resultaren insuficientes e inoportunas para atender la grave calamidad pública.

Artículo 29. Término del Estado Excepcional. El Decreto que declare la Emergencia señalará el término dentro del cual va a hacerse uso de las facultades extraordinarias a que se refiere el artículo 215 constitucional.

Tal estado podrá ser declarado por períodos hasta de treinta (30) días, en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa (90) días en el año calendario.

Artículo 30. Reuniones del Congreso. Declarado el Estado de Emergencia, el Congreso avocará su conocimiento. Si no se hallare reunido, lo convocará el Gobierno para los diez (10) días siguientes al vencimiento del término dentro del cual va a ser uso de dichas facultades. Si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en el artículo 215 constitucional.

Hasta por un lapso de treinta (30) días, prorrogable por acuerdo de las Cámaras, el Congreso examinará 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.

Artículo 31. Extensión de las facultades excepcionales. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Presidente podrá dictar, con la firma de todos los Ministros, Decretos Legislativos 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 Excepcional.

Cuando se trate de la creación de nuevos tributos o de la modificación de los existentes, podrán en forma transitoria adoptarse por Decretos Legislativos en la medida estrictamente necesaria para atender las erogaciones que demande el restablecimiento del orden de que trata el Estado de Emergencia. Al término de la siguiente vigencia fiscal estas medidas dejarán de regir, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Artículo 32. Atribuciones del Congreso sobre las medidas. Durante el año siguiente de la declaratoria de la Emergencia, el Congreso podrá derogar, modificar o adicionar los Decretos Legislativos expedidos sobre aquellas materias que son de iniciativa exclusiva del Gobierno. Para las leyes que así lo declaren bastará su aprobación con la mayoría simple.

Artículo 33. Protección de los derechos sociales laborales. Mediante los Decretos expedidos durante el Estado de Emergencia no se podrá, en ningún caso, desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

5.5 Controles judiciales ordinarios y especiales.

El artículo 214, numeral 2º, constitucional, obliga el establecimiento de controles judiciales durante los Estados de Guerra exterior y de Comoción interior. Se trata de controles que no corresponden a los normales, cuya vigencia subsiste aún en los citados Estados excepcionales, sino de algunos que deben tener una naturaleza especial, extraordinaria, bajo un Estado Social de Derecho que busca, ante todo, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como elemento fundamental en la seguridad del Estado.

A ello debe apuntar la presente regulación legal con propuestas como las siguientes:

* Como una amplia garantía constitucional y legal en la aplicación de las medidas de los Estados excepcionales, debe consagrarse la posibilidad de suspender sus efectos por la máxima autoridad de la jurisdicción o de la Rama Judicial que goza de tal competencia. Cuando es tan notoria la violación o el desconocimiento de la norma superior, que vulnera aún derechos humanos y libertades fundamentales, ¿por qué razón esperar el cumplimiento de unos términos o plazos dentro del proceso de control constitucional?

La nueva propuesta tiende a hacer efectivos esos derechos y a darle autorizaciones legales a la Corte Constitucional para hacerlo y hasta para proceder aún de oficio. Es entendido que se trata de los Decretos Legislativos expedidos durante la vigencia del Estado de Excepción, no frente a casos individuales donde continuarán rigiendo las disposiciones ordinarias.

La disposición que se formula es del siguiente tenor:

Artículo 34. Suspensión definitiva y provisional de las medidas. En cualquier momento y antes del vencimiento del término establecido, podrá el Gobierno suspender definitivamente las medidas de excepción adoptadas si considerare que las graves causas de perturbación han desaparecido o han sido conjuradas.

Así mismo, y mientras se adopta la decisión final, podrá la Corte Constitucional suspender, aún de oficio, los efectos de un Decreto expedido durante los Estados de Excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución Política, lo cual podrá percibirse a través de una sencilla comparación o del examen de las pruebas que se aporten en el caso de solicitud y sustentación expresa en el término de coadyuvancia.

* Una nueva disposición se hace indispensable en la presente ley estatutaria: La contenida en la prohibición de expedir normas que sean simple reproducción de las que no tienen efecto jurídico alguno por razón de haberse declarado su suspensión, por el organismo judicial competente, o por haberse derogado expresamente en virtud de decisión emanada del propio Congreso de la República para que no rija en ese determinado Estado excepcional.

Desde luego, podrán presentarse eventualidades que sí lo permitan, pero ello deberá

indicarse expresamente. El mecanismo de control, para que no sean nugatorios los efectos imperativos de la norma, deben, por consiguiente, ser expeditos y oportunos.

El artículo proyectado bien puede concebirse con la siguiente redacción:

Artículo 35. Reproducción de normas. Prohibición. Ningún Decreto declarado inconstitucional o suspendido en sus efectos podrá ser reproducido por el Gobierno si conserva, en esencia, las mismas disposiciones dejadas sin efecto o suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o decisión hayan desaparecido los fundamentos que la originaron.

Las disposiciones derogadas por el Congreso, en ningún caso podrán ser reproducidas por el Gobierno durante la vigencia del respectivo Estado de Excepción.

Parágrafo. Todo acto proferido con violación de esta disposición será suspendido provisionalmente en sus efectos. Bastará un procedimiento oficioso para su declaración. La orden de suspensión, en este caso, deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente.

* En tratándose de protecciones a los derechos fundamentales las garantías, como en ninguna otra Carta Constitucional, se ofrecen ahora de manera permanente, aún bajo los Estados de Excepción. De allí el que la acción de tutela no deba sufrir restricciones bajo tales estados.

Tal razón explica la propuesta siguiente:

Artículo 36. Integridad de la acción de tutela. La acción de tutela procede aún durante los Estados de Excepción, en los términos establecidos en la Constitución Política y en las leyes que la reglamentan. No estará, por tanto, su ejercicio condicionado o restringido en ninguna situación excepcional u ordinaria que no regule expresamente el Congreso.

* Los actos administrativos deben también tener oportunos controles de legalidad y de constitucionalidad, cuando quiera que pretendan desarrollar las medidas exceptivas. Así debe consagrarse con procedimientos expeditos.

La norma propuesta dispone:

Artículo 37. Control de legalidad. Las medidas que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad ejercidos por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Para tal efecto, los responsables, que se presumen las autoridades competentes que los expiden, enviarán los actos administrativos a la jurisdicción administrativa indicada dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición y vigencia.

* Los conflictos armados, internos o externos, demandan tratamientos regulados de manera especial. ¡Cuán provechoso sería para Colombia la aprobación final de los convenios que regulan la materia y que sólo esperan su ratificación por el Congreso, tras propuestas gubernamentales!

En este sentido se formula la siguiente propuesta:

Artículo 38. Control por organismos internacionales. En caso de guerra exterior las facultades del Gobierno estarán limitadas por las disposiciones contenidas en los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Colombia, en especial los Convenios de La Haya, Ginebra y los Protocolos adicionales.

En caso de conflicto armado interno y cuando haya sido declarado el Estado de Comoción interior, tendrá plena vigencia el artículo 3º común a los Convenios de Ginebra.

* Si la Carta Política dispone la obligatoriedad de proteger las garantías a los derechos en los Estados de Excepción, abundarse en las acciones y los recursos con tal finalidad debe ser una expresa regulación legal.

De allí el artículo que se presenta:

Artículo 39. Acciones y derechos de protección. La acción de cumplimiento, las acciones populares, las acciones que protejan la integridad del orden judicial y el derecho de petición, debidamente reglamentados por la ley, así como la solicitud de aplicación de sanciones a las autoridades que incurran en acción u omisión en el ejercicio de sus funciones, prevalecen durante los Estados de Excepción.

* Como una reiteración a la consagración constitucional debe expresarse el control constitucional de las medidas de excepción dictadas por el Gobierno

De allí esta disposición:

Artículo 40. Control de la jurisdicción constitucional. El Gobierno enviará, al día siguiente de su expedición, a la Corte Constitucional, el Decreto que declare el Estado de Excepción, para que se decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo, aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

A la misma Corte corresponde el ejercicio del control de constitucionalidad de los Decretos Legislativos expedidos durante los Estados de Excepción, de manera automática, de conformidad con el numeral 7º del artículo 241 constitucional, dentro de los plazos establecidos en el artículo 242 del mismo texto y bajo las condiciones previstas en los procedimientos legislativos vigentes.

5.6 En las disposiciones finales.

Finalmente, es lógico suponerse el que una norma de superior jerarquía no pueda ser modificada por otra de niveles inferiores, cuando la propia Carta Política así lo preceptúa. Ante la ausencia normativa en la interpretación autorizada, la siguiente disposición puede ir dando claridad suficiente y oportuna:

Artículo 41. Modificación o adición a la presente ley. Esta ley estatutaria no podrá ser, en ningún caso, suspendida por un Decreto Legislativo dictado durante los Estados de Excepción. Sólo por la vía de la Constitución o de una ley expedida por el Congreso, de la misma naturaleza, podrá hacerse válidamente.

* No es una novedad la primera parte de la norma propuesta, aprobada en primer debate. Lo mismo podría predicarse de la segunda parte, pues la Carta así lo dispone:

Artículo 42. Vigencia de la ley. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga o modifica las disposiciones que le sean contrarias, aún los Decretos Legislativos que estuvieren vigentes.

Señor Presidente:

En los anteriores términos entrego el presente informe sobre una materia legislativa de singular trascendencia para el destino democrático de los colombianos.

Su examen y consideraciones se ha pretendido hacerlo a la luz de las nuevas instituciones fundamentales que orientan el quehacer nacional, buscando en ello la garantía real que la Carta de Derechos ha establecido recientemente.

A la sabia decisión del Congreso de la República quedan estas propuestas y evaluaciones.

Del señor Presidente,

Orlando Vásquez Velásquez.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE REGULA LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN COLOMBIA

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Presentado por el Senador Orlando Vásquez Velásquez, a la consideración de la plenaria de la corporación legislativa.

Basado en el proyecto de ley aprobado en las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, reunidas en sesión conjunta. Se plantean las siguientes propuestas.

En el capítulo primero quedaría la misma denominación, así:

De las disposiciones generales.

Su articulado con las siguientes consideraciones:

El artículo 1º conservaría la denominación del artículo 1º del proyecto aprobado, pero dando claridad a su contenido. Quedaría así:

Artículo 1º. Ambito de la ley. La presente ley estatutaria regula los estados de guerra exterior, comoción interior y emergencia económica, social y ecológica.

Los estados de excepción sólo se regirán por las disposiciones constitucionales, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y la presente ley.

El artículo 2º conservaría la denominación del artículo 2º del proyecto aprobado, pero condensando su redacción y dejando como segundo inciso, en el nuevo artículo 3º, la segunda parte del inciso primero del artículo 2º original. Quedaría así:

Artículo 2º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto regular las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecer las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con la Constitución Nacional y los tratados internacionales.

El artículo 3º sería nuevo y recogería parte del artículo 2º original. Quedaría así:

Artículo 3º. Declaración del estado de excepción. Los decretos que declaren los estados de excepción deberán contener una descripción concreta de las diversas situaciones que le dan origen, así como de la inidoneidad de las facultades normales para conjurarlas o impedir la extensión de sus efectos, de modo tal que los órganos de control puedan disponer de elementos de juicio suficientes para adelantarlo, en su oportunidad, la eficaz función de control del comportamiento de los representantes del Gobierno, para los efectos previstos en ordinal 5º del artículo 214 constitucional.

Estas facultades sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias realmente excepcionales hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

El artículo 4º sería un artículo nuevo. Quedaría así:

Artículo 4º. Medidas durante el estado de excepción. Los decretos legislativos de excepción, salvo los de emergencia económica, social y ecológica, deberán consistir en medidas con vocación de transitoriedad, además de respetar el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, evitando la confusión de las competencias que les asigna la Constitución y conservando entre ellos el equilibrio necesario para permitir el ejercicio de los controles públicos.

Las disposiciones que así se expidan dejarán de regir al levantarse el estado de excepción, a menos que sean prorrogadas por el Gobierno, en el caso de la comoción interior, y sólo por noventa (90) días más.

El artículo 5º corresponde al artículo 3º aprobado, con modificaciones. Quedaría así:

Artículo 5º. Prevalencia de los tratados internacionales. Los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados

por Colombia prevalecen en el orden interno, de conformidad con el artículo 93 constitucional.

En todo caso se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario, como lo establece el numeral 2 del artículo 214 constitucional.

En caso de guerra exterior, las facultades del Gobierno estarán limitadas por los Convenios de La Haya y de Ginebra y por los Protocolos I y II adicionales a estos Convenios, y las demás normas de derecho positivo y consuetudinario sobre la materia.

En caso de conflicto armado interno, aun cuando no haya sido declarado el estado de conmoción interior, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, y el artículo 3º común de los mismos, tiene plena vigencia.

El artículo 6º corresponde al artículo 4º aprobado, ampliado en su contenido. El párrafo corresponde al artículo 8º aprobado, con claridad en su redacción. Quedaría, por consiguiente, así:

Artículo 6º Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos y demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, serán intangibles, aún durante los estados de excepción:

El derecho a la vida; a la integridad personal; a la paz; a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; al reconocimiento de la personalidad jurídica; a la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; a la intimidad; a la asociación; al trabajo; a la seguridad social; a la libre expresión y difusión del pensamiento; a la información; a la educación; a la prohibición de penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; a la libertad de conciencia; a la libertad de religión; a contraer matrimonio y a la protección de la familia; a la protección por parte de la familia, la sociedad y el Estado de los derechos del niño; a la salud; a no ser condenados a prisión por deudas civiles; a la legalidad, favorabilidad e irretroactividad de la ley penal desfavorable; al debido proceso; al "hábeas corpus"; a recurrir en acción de tutela; al "hábeas data"; al derecho de petición; a no ser extraditado siendo colombiano por nacimiento.

De igual manera son intangibles los derechos a elegir y ser elegido; a tomar parte en elecciones, referendos, plebiscitos y consultas populares, así como otras formas de participación democrática; a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas; a formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; a ejercer la oposición; a revocar el mandato de los elegidos, en los casos señalados por la Constitución; a tener iniciativa en las corporaciones públicas; a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y las leyes, sin recurrir a forma alguna de violencia.

Parágrafo. Las medidas adoptadas en ejercicio de las facultades que permite el estado de excepción, no podrán entrañar discriminación alguna ante la ley fundada en motivos de raza, color, lengua, sexo, idioma, religión, origen social u opinión política o filosófica.

El artículo 7º corresponde al artículo 5º aprobado, con modificaciones. Quedaría así:

Artículo 7º Relación de conexidad de las medidas. Los decretos que declaren un estado de excepción y los que se dicten en virtud de los poderes que de él emanan, deberán expresar claramente las razones que explican las medidas adoptadas permitiendo demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias para alcanzar la extinción o disolución de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Los decretos que desarrollan los estados de excepción, también deberán contener una descripción concreta y detallada de las causas

de la perturbación, y un análisis de la carencia de idoneidad de los poderes ordinarios del Estado para conjurarlas.

El artículo 8º corresponde al artículo 6º aprobado, con claridad en su denominación y redacción. Quedaría así:

Artículo 8º Suspensión de leyes incompatibles. Motivación. Los decretos legislativos que suspendan determinadas leyes, deberán expresar las razones por las cuales ellas son incompatibles con la legalidad del estado de excepción.

El artículo 9º corresponde al artículo 7º aprobado, con mayor claridad en su redacción. Quedaría así:

Artículo 9º Proporcionalidad de las medidas. Los decretos expedidos durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la magnitud de los hechos que busca regular.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para permitir el retorno a la normalidad.

El artículo 10 es nuevo. Quedaría así:

Artículo 10. Responsabilidad. Cuando se declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior, conmoción interior o emergencia económica, social y ecológica, serán responsables el Presidente de la República y los Ministros. También lo serán los demás funcionarios y agentes del Gobierno por los abusos y extralimitaciones que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades y en la aplicación de las medidas de que tratan estas materias.

Para tal efecto, durante estos estados también regirán, por defecto, las disposiciones constitucionales y legales sobre responsabilidad política, civil, administrativa y penal. En los decretos respectivos serán establecidas las medidas, sistemas y procedimientos que impidan o eviten excesos en la función que corresponde cumplir a los representantes o agentes gubernamentales.

La Cámara de Representantes, mediante los procedimientos dispuestos, cuando encuentre motivos de responsabilidad contra funcionarios sometidos a su jurisdicción, y en tratándose de asuntos relacionados con los estados de excepción, adelantará preferentemente la investigación correspondiente y procederá en los términos legales que rigen el juzgamiento de los altos funcionarios del Estado.

Si los responsables no estuvieren sometidos a esta clase de investigaciones por el Órgano Legislativo, se dará traslado a la autoridad judicial para lo de su competencia. En este evento las comisiones legales de derechos humanos y audiencias en cada una de las Cámaras, deberán ser informadas del curso de la respectiva investigación y juzgamiento.

Estas comisiones velarán, además, por el cumplimiento de las disposiciones que deben proteger en todo momento los derechos humanos y las libertades fundamentales, y elevar las acusaciones ante quien corresponda.

El artículo 11 es nuevo. Quedaría así:

Artículo 11. Independencia y compatibilidad. Los estados de excepción por guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica son independientes. Su declaratoria y las medidas que en virtud de ellos se adopten, deberán realizarse separadamente.

Esta independencia no impide el que puedan declararse simultáneamente varios de esos estados, siempre que se allanen las condiciones constitucionales y legales que los rigen.

El artículo 12 es nuevo. Recoge disposiciones constitucionales y modifica algunas aprobadas en primer debate. El inciso segundo del ordinal d) modifica sustancialmente el artículo 13 aprobado, que trata sobre las "cortes marciales". Quedaría así:

Artículo 12. Prohibiciones. Durante los estados de excepción no podrá el Gobierno:

a) Exigir requisitos adicionales para el ejercicio pleno de los derechos humanos consa-

grados en la Carta Constitucional y en los tratados internacionales suscritos por Colombia;

b) Interrumpir el normal funcionamiento de las Ramas del Poder Público o los órganos del Estado;

c) Suprimir o modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento. En todo caso se aplicarán las normas sobre presunción de inocencia, el debido proceso y las demás garantías judiciales que la ley vigente y los tratados internacionales consagren;

d) Otorgar a un mismo funcionario el ejercicio simultáneo de la autoridad política y judicial y/o militar;

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar;

e) Afectar la autonomía administrativa y fiscal territorial, salvo lo dispuesto por normas constitucionales;

f) Restringir el ejercicio de la acción de tutela, salvo lo dispuesto en la Constitución.

El artículo 13 recoge algunas disposiciones precisando su contenido y concede funcionalidad mayor a la Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias de cada una de las Cámaras. Además, el inciso tercero comprende el inciso segundo del artículo 10 aprobado, y el inciso cuarto comprende el artículo 18 aprobado. Quedaría así:

Artículo 13. Reuniones del Congreso. Informes. El Congreso avocará de inmediato el conocimiento de los informes que le presente el Gobierno en los casos de decretarse un estado de excepción, en el cual se expliquen las razones que determinaron la declaratoria y las medidas que se hubieren adoptado para conjurar la grave perturbación.

De igual manera se procederá en el evento de prorrogarse el estado de conmoción interior.

Si el Congreso no se hallare reunido, lo hará por derecho propio dentro de los tres (3) días siguientes a la declaratoria del estado excepcional. El Presidente del Congreso convocará para tal efecto.

Mientras subsista el estado de excepción, el Gobierno enviará cada treinta (30) días un informe motivado sobre la evolución de los acontecimientos, las medidas adoptadas, su evaluación y una reseña de los eventuales abusos y previsiones adoptadas para sancionarlos a fin de evitar su reiteración.

Cuando haya lugar, las Comisiones de Derechos Humanos y Audiencias presentarán ante la plenaria de la respectiva Cámara las recomendaciones que juzguen convenientes y necesarias.

El artículo 14 es nuevo. Quedaría así:

Artículo 14. Pronunciamiento del Congreso. En los treinta (30) días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, las Cámaras Legislativas harán los pronunciamientos del caso, incluyendo las medidas adoptadas. Si el examen de las medidas demandare un mayor término, podrá prorrogarse por decisión que acuerde cada una de las Cámaras. En todo caso tal pronunciamiento deberá conocerse antes de la expiración de la vigencia del estado excepcional.

El artículo 15 es nuevo. Quedaría así:

Artículo 15. Garantía de la autonomía de las entidades territoriales. Para asegurar los derechos que corresponden a las entidades territoriales, cuando se trate de recursos o ingresos ordinarios que a ellas pertenecen, no podrán, durante los estados de excepción, afectarse en forma alguna, salvo lo dispuesto por normas constitucionales. Ello no impide, sin embargo, que puedan establecerse especiales controles en la administración que de tales recursos se adelante, sin perjuicio de la vigilancia numérico-legal que efectúe la Contraloría General de la República.

El artículo 16 corresponde a varias disposiciones constitucionales y del proyecto aprobado en primer debate. El ordinal a) corres-

ponde al artículo 19 aprobado, por ejemplo. Quedaría así:

Artículo 16. Modificación a los decretos legislativos. Los decretos legislativos que en desarrollo de los estados de excepción dicte el Gobierno, podrán ser reformados o derogados por el Congreso en todo tiempo de su vigencia, mediante ley, atendiendo a las mayorías constitucionales exigidas, así:

a) Con el voto favorable de los dos tercios (2/3) de los miembros de una y otra Cámara, cuando sea en relación con medidas adoptadas durante el estado de guerra exterior;

b) Con el voto favorable de la mitad más uno de los asistentes en una y otra Cámara, partiendo del quórum decisorio, cuando sea en relación con las medidas adoptadas durante el estado de conmoción interior;

c) Con el voto favorable de la mitad más uno de los asistentes en una y otra Cámara, partiendo del quórum decisorio, cuando sea en relación con las medidas adoptadas durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, pero siempre que la derogatoria, modificación o adición a los decretos gubernamentales sean aprobados en los términos constitucionales, así:

c.1 Durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, si se trata de materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, y

c.2 En todo tiempo, si se trata de materias cuya iniciativa corresponde a los Senadores y Representantes.

El artículo 17 es nuevo. Quedaría así:

Artículo 17. Presencia del Presidente de la República. Cuando con ocasión de los estados de excepción el Presidente de la República considerare conveniente su presencia en las sesiones del Congreso, podrá concurrir previa comunicación escrita al Presidente de la Cámara respectiva, quien dispondrá lo pertinente para el día y hora señalado.

Si de su intervención surgieren algunos debates, no obligará su presencia. En todo caso deberán responder los Ministros que fueren citados para tal efecto.

El artículo 18 es nuevo, y corresponde a disposiciones constitucionales. Quedaría así:

Artículo 18. Vigencia de los estados de excepción. La declaratoria de cada uno de los estados de excepción se rige, en su duración, por las disposiciones constitucionales.

Al cesar la vigencia de un estado de excepción, los decretos legislativos dictados durante el estado de guerra exterior y el estado de conmoción interior dejarán automáticamente de surtir efectos jurídicos.

El artículo 19 recoge varias disposiciones constitucionales.

Artículo 19. Vigencia de los decretos legislativos. Los decretos legislativos expedidos por el Gobierno durante los estados de excepción, regirán por el término señalado en las normas constitucionales. Por tanto:

a) Los relativos al estado de guerra exterior rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad;

b) Los relativos al estado de conmoción interior dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público; empero, podrá ser prorrogada su vigencia hasta por noventa (90) días más;

c) Los relativos al estado de emergencia económica, social y ecológica dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, cuando establezcan nuevos tributos o modifiquen los existentes.

En el Capítulo segundo se conservaría la misma denominación, así:

Del estado de guerra exterior.

Su articulado con las siguientes consideraciones:

El artículo 20 corresponde a los artículos 9º y primer inciso del 10º aprobado, con claridad en su denominación y redacción. Quedaría así:

Artículo 20. Procedencia del estado excepcional. De conformidad con el artículo 212 constitucional y las normas del derecho internacional, cuando sobrevenga conflicto armado con otro u otros estados, el Presidente, con la firma de todos los Ministros, una vez haya sido autorizado por el Senado, podrá declarar la guerra exterior.

Si fuere necesario repeler en forma inmediata una agresión externa, el Presidente de igual manera podrá hacer tal declaración sin que se requiera de la expresada autorización previa.

El decreto que en tal sentido sea expedido deberá expresar los motivos que le sustentan.

El artículo 21 corresponde al artículo 11 sobre "poderes generales" del proyecto aprobado en primer debate; se precisan esas facultades o poderes, se recogen unas disposiciones y se excluyen otras.

El ordinal a) corresponde al artículo 12 aprobado, precisando la responsabilidad.

El ordinal b) corresponde al inciso tercero del artículo 14 aprobado, con modificaciones.

El ordinal c) corresponde al artículo 15 aprobado, con aclaraciones y modificaciones.

El ordinal d) corresponde al artículo 16 aprobado, con aclaraciones y modificaciones.

El ordinal e) corresponde al artículo 17 del proyecto aprobado.

Por consiguiente, el artículo 21 quedaría así:

Artículo 21. Facultades del Gobierno. Con la declaración del estado de guerra exterior, el Gobierno tendrá las facultades constitucionales y las legales de que trata la presente ley, en orden a repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Estas facultades comprenden para el Gobierno Nacional:

a) De conformidad con el artículo 59 constitucional, podrá decretar expropiaciones sin necesidad de previa indemnización. La propiedad inmueble sólo podrá ser ocupada durante el tiempo que dure el conflicto para las necesidades de la guerra o para destinar sus productos a ella.

El decreto legislativo que disponga estas medidas señalará la manera cómo el Estado responderá por las indemnizaciones ocasionadas por la expropiación efectuada, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley.

b) Podrá utilizar directamente los canales, medios y frecuencias de difusión y comunicación explotados por los particulares cuando las estrictas necesidades de la guerra así lo demanden.

c) Podrá establecer zonas especiales de circulación y residencia, tan sólo para asegurar la protección de la población que pudiera resultar afectada por las acciones propias del conflicto armado.

En este caso el Gobierno deberá proveer los recursos necesarios para garantizar las condiciones de alojamiento, transporte y manutención de las personas afectadas.

Semanalmente los Ministerios de Gobierno y de Defensa Nacional enviarán un informe detallado a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo sobre el número de personas de que se trata, identidad, fecha de ingreso, condiciones en que se encuentran, autoridades responsables y las acciones adelantadas para la protección de sus derechos; además, los informes que juzguen necesarios los titulares de los citados organismos oficiales.

En ningún caso podrá darse a esos lugares el tratamiento de zonas de confinamiento que impidan, a quienes estén protegidos por ellos, el ejercicio normal de sus derechos.

Ninguna persona podrá ser conducida a estas zonas contra su voluntad, ni obligada a permanecer en ellas.

d) Podrá llamar a filas a los ciudadanos para enfrentar al enemigo.

e) Podrá modificar las normas que regulan el servicio militar obligatorio.

La prolongación eventual del servicio militar deberá limitarse al tiempo estrictamente necesario.

f) Podrá imponer contribuciones fiscales o parafiscales, percibir las que no figuren en el presupuesto de rentas y hacer las erogaciones con cargo al Tesoro Público que no estén incluidas en el presupuesto de gastos.

g) Limitar o racionar el consumo de artículos de primera necesidad con el único fin de asegurar el abastecimiento de los mercados, el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción y el disfrute del derecho a la salud.

En el Capítulo tercero se conservaría la misma denominación, así:

Del estado de conmoción interior.

Su articulado con las siguientes consideraciones:

El artículo 22 corresponde al artículo 20 del proyecto aprobado, con nueva denominación y una adición en su inciso segundo. Quedaría así:

Artículo 22. Procedencia del estado excepcional. 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 o demás autoridades, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior.

Por grave perturbación se entiende la situación excepcional que pone en grave peligro y riesgo los derechos humanos, la seguridad de la población, la vida organizada de las comunidades y el funcionamiento de las instituciones gubernamentales legítimas y las democráticas.

El decreto de declaración determinará el ámbito territorial de su aplicación y el término de su duración, que no podrá exceder de los noventa (90) días.

El artículo 23 corresponde a la primera parte del artículo 21 del proyecto aprobado sobre "poderes generales". Quedaría así:

Artículo 23. Suspensión de leyes incompatibles. Durante el estado de conmoción interior el Gobierno podrá suspender las leyes incompatibles con el estado excepcional, y dispondrá, además, con las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, en los términos de la Constitución y esta ley.

El artículo 24 corresponde a varias disposiciones, aun modificadas, especialmente del artículo 24 del proyecto aprobado. Quedaría así:

Artículo 24. Facultades del Gobierno. Durante el estado de conmoción interior el Gobierno tendrá las facultades señaladas en la Constitución y la presente ley estatutaria. Podrá hacer uso de ellas cuando las necesidades lo requieran, así:

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

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

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

b) Someter, a permiso previo, la celebración de manifestaciones públicas cuando de manera directa puedan contribuir, en forma

grave e inminente, a la alteración del orden público;

c) Utilizar directamente las frecuencias o canales de comunicación explotados por particulares, cuando lo considere necesario. En este evento, se expedirán decretos legislativos los que, sometidos al control de la Corte Constitucional, podrán ser suspendidos en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, mientras se adopta la decisión judicial final.

La prensa responderá con posterioridad, y de conformidad con los procedimientos legales, en la divulgación de informaciones;

d) Prohibir, o someter a previo permiso o autorización, la celebración de reuniones públicas cuando con ello se fuere a afectar, en forma grave y directa, el orden público.

La Fuerza Pública podrá disolver, sin el empleo de acciones violentas y de conformidad con los procedimientos reglamentarios que rigen la institución, las reuniones que contribuyan a dicha perturbación;

e) Prohibir las huelgas en los servicios públicos esenciales cuando contribuyan, de manera grave y directa, a la perturbación del orden público o impidan restablecerlo.

Durante la vigencia de este estado de excepción los convenios de la Organización Internacional del Trabajo —OIT— ratificados por Colombia y relativos a la libertad sindical, tendrán plena vigencia;

f) Limitar o racionar el consumo de artículos de primera necesidad con el exclusivo fin de asegurar el abastecimiento de los mercados, el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción y el disfrute del derecho a la salud;

g) Subordinar, a condiciones especiales, el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. La restricción de estos derechos no podrán exceder de las que se establezcan para los nacionales colombianos, sin entrañar discriminación alguna por motivos de raza, religión, sexo, edad, nación de origen, opinión política o filosófica.

Los extranjeros podrán ser expulsados de Colombia. Esta decisión deberá ser motivada y guardará conformidad con el debido proceso. La orden de expulsión podrá ser impugnada mediante los recursos judiciales. Cuando la vida, la integridad personal o la libertad del extranjero corran peligro por motivo de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas o filosóficas, no podrá ordenarse la expulsión.

En ningún caso los extranjeros residentes en Colombia podrán ser declarados responsables u obligados a responder, con su patrimonio, por los actos de agresión y daño de su país.

Los apátridas y refugiados, respecto de los cuales no sea posible su expulsión, quedarán sometidos al régimen de los nacionales colombianos;

h) Disponer la suspensión del alcalde o gobernador, según la competencia y los procedimientos legales vigentes, cuando contribuyen a la perturbación del orden público ejerciendo violencia o estimulándola u obstaculizando la acción de la Fuerza Pública;

i) Suspender la vigencia de salvoconductos, expedidos por las autoridades, para el porte de armas en determinadas zonas. Las regulaciones en tiempos de paz continuarán vigentes.

El artículo 25 es nuevo. Quedará así:

Artículo 25. Prohibición del estado excepcional permanente. En el año siguiente al de la declaración de un Estado de Conmoción Interior no podrá declarárselo nuevamente por las mismas causas que le motivaron en la situación inmediatamente anterior.

El artículo 26 corresponde al artículo 26 aprobado, con adición a su denominación y contenido. Quedará así:

Artículo 26. Prórroga previo concepto favorable del Senado. Si transcurridos ciento ochenta (180) días aún persistieren las circunstancias que dieron origen a la declara-

ción del Estado de Conmoción Interior, el Presidente, con la firma de todos sus Ministros, podrá prorrogarlo nuevamente por el término de noventa (90) días más, siempre que haya concepto favorable del Senado de la República por decisión adoptada por la mayoría de los asistentes, existiendo el quórum decisorio.

A más tardar cinco (5) días antes del vencimiento de la primera prórroga, el Gobierno deberá enviar, por escrito, la solicitud sobre el concepto que se requiere del Senado.

El artículo 27 corresponde al artículo 22 aprobado, con algunas modificaciones. Quedará así:

Artículo 27. Medidas de excepción para el proceso de paz. Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades durante el Estado de Conmoción Interior, podrán expedirse medidas exceptivas con el propósito de facilitar la reincorporación de guerrilleros a la vida civil normal).

En el capítulo cuarto se conservaría la misma denominación, así:

Del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Su articulado con las siguientes consideraciones:

El artículo 28 corresponde al artículo 31 aprobado, con claridad en su denominación y redacción. Quedará así:

Artículo 28. Procedencia del estado excepcional. Cuando sobrevengan hechos diferentes a 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 constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos sus Ministros, declarar el Estado de Emergencia económica, social y ecológica.

Se entiende por grave calamidad pública un desastre, una tragedia o una catástrofe causada por un hecho irresistible de origen natural o humano.

El Estado de Emergencia sólo procederá cuando las facultades ordinarias de las instituciones gubernamentales resultaren insuficientes e inoportunas para detener la grave calamidad pública.

El artículo 29 es nuevo y recoge disposiciones constitucionales. Quedará así:

Artículo 29. Término del estado excepcional. El decreto que declare la emergencia señalará el término dentro del cual va a hacerse uso de las facultades extraordinarias a que se refiere el artículo 215 constitucional.

Tal estado podrá ser declarado por periodos hasta de treinta (30) días, en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa (90) días en el año calendario.

El artículo 30 recoge partes normativas del proyecto aprobado. Quedará así:

Artículo 30. Reuniones del Congreso. Declarado el Estado de Emergencia, el Congreso avocará su conocimiento. Si no se hallare reunido, lo convocará el Gobierno para los diez (10) días siguientes al vencimiento del término dentro del cual va a ser uso de dichas facultades. Sino fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en el artículo 215 constitucional.

Hasta por un lapso de treinta (30) días, prorrogable por acuerdo de las Cámaras, el Congreso examinará 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 artículo 31 corresponde al artículo 33 del proyecto aprobado, con modificaciones en su denominación y contenido. Quedará así:

Artículo 31. Extensión de las facultades excepcionales. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Presidente podrá

dictar, con la firma de todos los Ministros, decretos legislativos 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 excepcional.

Cuando se trate de la creación de nuevos tributos o de la modificación de los existentes, podrán en forma transitoria adoptarse por decretos legislativos en la medida estrictamente necesaria para atender las erogaciones que demande el restablecimiento del orden de que trata el estado de emergencia. Al término de la siguiente vigencia fiscal estas medidas dejarán de regir, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El artículo 32 corresponde al artículo 35 del proyecto aprobado, con aclaraciones en su denominación y redacción. Quedará así:

Artículo 32. Atribuciones del Congreso sobre las medidas. Durante el año siguiente de la declaratoria de la emergencia, el Congreso podrá derogar, modificar o adicionar los decretos legislativos expedidos sobre aquellas materias que son de iniciativa exclusiva del Gobierno. Para las leyes que así lo declaren bastará su aprobación con la mayoría simple.

El artículo 33 corresponde al artículo 36 del proyecto aprobado, con aclaración en su denominación y redacción. Quedará así:

Artículo 33. Protección de los derechos sociales laborales. Mediante los decretos expedidos durante el estado de emergencia no se podrá, en ningún caso, desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

En el Capítulo Quinto se cambiaría su denominación por la expresión siguiente:

De los controles judiciales ordinarios y especiales.

Su articulado con las consideraciones siguientes:

El artículo 34 es nuevo. Quedará así:

Artículo 34. Suspensión definitiva y provisional de las medidas. En cualquier momento, y antes del vencimiento del término establecido, podrá el Gobierno suspender definitivamente las medidas de excepción adoptadas si considerare que las graves causas de perturbación han desaparecido o han sido conjuradas.

Así mismo, y mientras se adopta la decisión final, podrá la Corte Constitucional suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución Política, lo cual podrá percibirse a través de una sencilla comparación o del examen de las pruebas que se aporten en el caso de solicitud y sustentación expresa en el término de coadyuvancia.

El artículo 35 es nuevo. Quedará así:

Artículo 35. Reproducción de normas. Prohibición. Ningún decreto declarado inconstitucional o suspendido en sus efectos podrá ser reproducido por el Gobierno si conserva, en esencia, las mismas disposiciones dejadas sin efecto o suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o decisión hayan desaparecido los fundamentos que la originaron.

Las disposiciones derogadas por el Congreso, en ningún caso podrán ser reproducidas por el Gobierno durante la vigencia del respectivo estado de excepción.

Parágrafo. Todo acto proferido con violación de esta disposición será suspendido provisionalmente en sus efectos. Bastará un procedimiento oficioso para su declaración. La orden de suspensión, en este caso, deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente.

El artículo 36 corresponde al artículo 41 del proyecto aprobado, con modificaciones. Quedará así:

Artículo 36. Integridad de la acción de tutela. La acción de tutela procede aún durante los estados de excepción, en los términos establecidos en la Constitución Política y en las

leyes que la reglamentan. No estará, por tanto, su ejercicio condicionado o restringido en ninguna situación excepcional u ordinaria que no regule expresamente el Congreso.

El artículo 37 es nuevo. Quedaría así:

Artículo 37. **Control de legalidad.** Las medidas que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad ejercidos por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Para tal efecto, los responsables, que se presumen las autoridades competentes que los expiden, enviarán los actos administrativos a la jurisdicción administrativa indicada dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición y vigencia.

El artículo 38 es nuevo. Quedaría así:

Artículo 38. **Control por organismos internacionales.** En caso de guerra exterior las facultades del Gobierno estarán limitadas por las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, en especial los convenios de La Haya, Ginebra y los protocolos adicionales.

En caso de conflicto armado interno, y cuando haya sido declarado el estado de conmoción interior, tendrá plena vigencia el artículo 39 común a los convenios de Ginebra.

El artículo 39 es nuevo. Quedaría así:

Artículo 39. **Acciones y derechos de protección.** La acción de cumplimiento, las acciones populares, las acciones que protejan la integridad del orden judicial, y el derecho de petición, debidamente reglamentados por la ley; así como la solicitud de aplicación de sanciones a las autoridades que incurran en acción u omisión en el ejercicio de sus funciones, prevalecen durante los estados de excepción.

El artículo 40 corresponde al artículo 40 del proyecto aprobado, con aclaraciones y modificaciones. Quedaría así:

Artículo 40. **Control de la jurisdicción constitucional.** El Gobierno enviará, al día siguiente de su expedición, a la Corte Constitucional, el decreto que declare el estado de excepción, para que se decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo, aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

A la misma Corte corresponde el ejercicio del control de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, de manera automática, de conformidad con el numeral 7º del artículo 241 constitucional; dentro de los plazos establecidos en el artículo 242 del mismo texto y bajo las condiciones previstas en los procedimientos legislativos vigentes.

En el **Capítulo sexto**, nuevo, se daría la siguiente redacción:

De las disposiciones finales.

Su articulado con las siguientes consideraciones:

El artículo 41 corresponde al artículo 42 del proyecto aprobado, con aclaración en su redacción y denominación. Quedaría así:

Artículo 41. **Modificación o adición a la presente ley.** Esta ley estatutaria no podrá ser, en ningún caso, suspendida por un decreto legislativo dictado durante los estados de excepción. Sólo por la vía de la Constitución o de una ley expedida por el Congreso, de la misma naturaleza, podrá hacerse válidamente.

El artículo 42 corresponde al artículo 43 del proyecto aprobado, con aclaración en su redacción y con denominación. Quedaría así:

Artículo 42. **Vigencia de la ley.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga o modifica las disposiciones que le sean contrarias, aun los decretos legislativos que estuvieren vigentes.

Santafé de Bogotá, D. C., mayo de 1993.

Orlando Vásquez Velásquez.

CONTENIDO

SENADO DE LA REPUBLICA

GACETA número 151 - miércoles 26 de mayo de 1993.

	Págs.
Segundo informe sobre el Proyecto de ley Estatutaria que regula los Estados de Excepción en Colombia	1