

CONCEPTO 4843 DE 2018

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

CONCEPTO REFERENTE A LOS ALCANCES Y LIMITES DE LAS FACULTADES ADMINISTRATIVAS EN ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Ministerio de Relaciones Exteriores  
Oficina Asesora Jurídica Interna  
Grupo Interno de Conceptos y Regulación Normativa  
Bogotá D.C., marzo de 2018

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 determinó que en caso de presentarse tres (3) circunstancias excepcionales que afecten o desestabilicen el orden interno o la seguridad de la Nación, se confiere la facultad al Presidente de la República de declarar el estado de excepción, a través de decreto firmado por la totalidad de sus Ministros.

Estas circunstancias especiales son: la declaratoria de guerra exterior, la conmoción interior y la emergencia económica, social y ecológica, las cuales se encuentran consagradas de la siguiente manera:

Artículo de la Constitución Política	Circunstancia
GUERRA EXTERIOR  ART. <a href="#">212</a> DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA <sup>[1]</sup>	En caso de guerra, de la existencia de un peligro público o de otra emergencia que genere amenaza inminente a la soberanía, independencia o seguridad del Estado, el Gobierno podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por un tiempo determinado estrictamente a las exigencias de la situación, le permitan repeler la agresión y recuperar la seguridad en la zona afectada, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con los derechos fundamentales de los ciudadanos y las normas del derecho internacional y que no generen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

CONMOCIÓN INTERIOR

ART. [213](#) DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA<sup>[2]</sup>

"En materia del estado de conmoción interior los límites impuestos por la regulación constitucional se reflejan en los siguientes aspectos. En primer lugar, se exige que los hechos tengan tal gravedad que atenten de manera inminente contra la integridad territorial, la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, y que las circunstancias perturbadoras no puedan ser conjuradas con las atribuciones ordinarias de policía; en segundo lugar, las facultades excepcionales del Gobierno se limitan a aquellas estrictamente necesarias para conjurarlas causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos; en tercer lugar, los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción; y en cuarto lugar, el ejercicio de las atribuciones presidenciales debe respetar principios tales como los de proporcionalidad, necesidad, intangibilidad de derechos humanos, temporalidad y legalidad" Corte Constitucional sentencia C-070-2009

EMERGENCIA, ECONÓMICA SOCIAL O  
ECOLÓGICA

Se trata de la declaratoria de un estado de excepción, que puede tener como origen diversos hechos que habilitan su declaratoria

ART [215](#) DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA<sup>[3]</sup>

por parte el presidente de la República

En lo que tiene que ver con las facultades concedidas al Presidente de la República

en un estado de emergencia, el artículo [215](#) de la Constitución lo habilita para dictar normas con fuerza y rango de ley destinados específicamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. Los decretos legislativos que se dicten son permanentes, excepto en el evento de normas que establecen o modifican tributos, caso en el cual dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente.

En el estado de emergencia económica, social o ecológica la Constitución señaló un plazo, en donde se prescribe que la declaratoria podrá hacerse hasta por treinta días, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Es importante resaltar que en este estado de excepción no está prevista la figura de las "prórrogas", como ocurre en la conmoción interior, lo que significa que siempre será menester proceder a una nueva declaratoria, con el único límite de que dicha declaratoria no puede ser superior a treinta días y que en el año calendario no pueden superar los noventa días.

En síntesis de lo anterior, resulta pertinente señalar que el artículo [214](#) de la Carta Política, determina las características generales que cobijan la declaratoria de estas tres clases de estados de excepción, las cuales son:

- a) La declaratoria se encuentra en cabeza del Gobierno en pleno, es decir, del Presidente de la República y todos sus ministros, quienes deben suscribir el decreto que motiva la adopción de medidas extraordinarias;
- b) Es posible la limitación de algunos derechos fundamentales, pero en ningún caso podrán suspenderse. Además, en todo caso se deben respetar las reglas del derecho internacional humanitario;
- c) Son regulados por una ley estatutaria;
- d) Las medidas que se adopten bajo su vigencia deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos y circunscritas a atender la situación de emergencia;
- e) Su declaración no puede interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;
- f) El Presidente y los Ministros son responsables cuando se hubiere declarado un estado de excepción sin haber ocurrido los casos previstos en la Constitución. Así mismo, todos los funcionarios son responsables por el abuso de las facultades extraordinarias concedidas;
- g) El decreto que lo declara debe estar motivado, es decir, debe existir una relación causal entre los hechos que causaron la perturbación, las razones que justifican su declaración y las medidas legislativas a las que da lugar;
- h) El decreto que declara el estado de excepción y los posteriores que se dicten en ejercicio de las facultades legislativas trasladadas al Presidente están sometidos a control jurídico constitucional automático de la Corte Constitucional y a control político por parte del Congreso de la

República.

## FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Teniendo en cuenta que la Constitución restringe la discrecionalidad del Presidente de la República para apreciar los presupuestos tácticos que dan lugar a la declaratoria del estado de excepción, se concluye que se configura el primer límite a las facultades del ejecutivo, con ocasión de los límites que se establecen a las circunstancias o eventos en que es plausible declarar los estados de excepción

Lo anterior a que la Carta Política señala con precisión las circunstancias y pese la entrega de las facultades extraordinarias de que dispone el Gobierno para hacer frente a la situación de crisis que se quiere conjurar. En las disposiciones pertinentes se pone en evidencia el hecho de que el constituyente renunció a la posibilidad de tasar dichas facultades y sólo se limitó a señalar que el Gobierno "tendrá las facultades estrictamente necesarias" para:

- a) Repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad, en el caso de la guerra exterior;
- b) Para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, en el caso de la conmoción interior, o
- c) Para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, en la emergencia económica.

Sin embargo, la autorización otorgada al ejecutivo para el ejercicio de las denominadas "facultades necesarias" tendientes a conjurar la crisis, no da lugar a que el desarrollo de esas atribuciones se realice sin ningún límite, por eso la Constitución establece una serie de garantías o limitantes a los poderes implementados por el ejecutivo, entre los cuales están:

1. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado (numeral tercero del artículo [214](#) de la CP),
2. En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar (numeral 5o artículo [215](#) de la CP)
3. No se podrá suprimir ni modificar a los organismos ni las funciones básicas ejercidas por los entes de acusación y (artículo [252](#) de la CP)
4. No podrán suspenderse los derechos humanos, ni las libertades fundamentales; en todo caso se respetan las reglas del derecho internacional humanitario (numeral 2o del artículo [214](#) de la CP)
5. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno, (artículo [93](#) de la CP)
6. No se podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores en virtud del Estado de Emergencia (numeral 9o del artículo [21](#) de la CP)

## LEY ESTATUTARIA DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN. LEY [137](#) DE 1994

Aunado a lo establecido en la Constitución Política, en el ordenamiento interno se creó la Ley [137](#) de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia" cuyo objetivo es

regular las facultades del gobierno ante la declaración de regímenes excepcionales, con el objetivo de establecer otro tipo de controles legislativos, políticos y judiciales en procura de garantizar los derechos humanos y el Estado de Derecho.

La ley citada en su primera parte desarrolla los principios generales que orientan la vigencia de los estados de excepción; una segunda parte que consiste en la enunciación de las diversas facultades del Gobierno en cada uno de los estados de excepción y, finalmente, una tercera parte destinada a regular los controles judiciales previstos en dichos estados.

Sin duda alguna, uno de los elementos más decisivos en el ejercicio de las prerrogativas de los estados de excepción es la observancia de los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad. Estos principios se constituyen en mecanismos que limitan el ejercicio de las facultades otorgadas al ejecutivo, ya que el ejercicio de las competencias se supedita a demostrar no solo las condiciones y requisitos establecidos en la Constitución. El artículo 9o de la Ley 137 de 1994 exige además lo siguiente:

"Artículo 9o. Uso de las facultades. Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley. "

Como consecuencia de dicha prescripción la ley estatutaria en sus artículos 10o, 11o, 12o y 13o define el alcance de estos principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad, los cuales se convierten en presupuestos que permiten evaluar las medidas y facultades desarrolladas por la administración central en desarrollo del estado de excepción.<sup>[4]</sup>

En relación con los principios señalados, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en su juicio de constitucionalidad, hace uso de estos axiomas para verificar el alcance de las atribuciones y medidas realizadas como consecuencia del estado de excepción. Dice el Juez Constitucional:

"si bien, esta fórmula permite cierto margen de maniobra para que el Ejecutivo determine cuales son las atribuciones de las cuales hará uso, en todo caso tiene una finalidad claramente restrictiva al menos en un doble sentido: por un lado impedir un uso excesivo de las atribuciones excepcionales -lo que guarda relación con el principio de proporcionalidad de las medidas adoptadas bajo los estados de excepción-, en segundo lugar proscribir el empleo de atribuciones que no sean necesarias para conjurar la crisis -lo que a su vez se relaciona con el principio de necesidad"<sup>[5]</sup>.

En consonancia con los principios en el contenido desarrollado en la ley estatutaria se puede entrever otra serie de limitaciones del ejercicio de las facultades por parte del ejecutivo, por ejemplo:

En el caso de la limitación de derechos constitucionales, el artículo 8o exige que el Gobierno justifique las razones impetradas, teniendo el deber de demostrar la conexidad con las causas de perturbación y los motivos por los cuales se hace necesario restringir el derecho<sup>[6]</sup>.

En ese sentido, se establecen las siguientes prohibiciones:

a) Se prohíbe el establecimiento de medidas que puedan calificarse discriminatorias, fundadas en razones de raza lengua, origen nacional u opinión política o filosófica artículo 14.<sup>[7]</sup>

b) El artículo [15](#) de la Ley 137 de 1994, reitera las prohibiciones referentes a la suspensión de derechos humanos y libertades individuales, interrumpir el funcionamiento de las ramas de poder público ni sus órganos, y la supresión o modificación de los organismos y funciones de acusación y juzgamiento.

c) Adicionalmente, el legislador estableció el alcance de ciertas facultades en los casos de los tres estados de excepción: la guerra exterior, la conmoción interior y la emergencia económica social o ecológica. Por lo tanto, debe observarse dicha normativa en ocasión de la ejecución de facultades extraordinarias.

Con ocasión de la consulta planteada por la Dirección de Cooperación Internacional, referente a las implicaciones, alcance y/o facultades para el Gobierno colombiano en caso de declararse el Estado de Emergencia, en relación a la situación en la frontera Colombo venezolana, la Ley [137](#) de 1994, en su capítulo IV, determina el alcance de ciertas facultades o acciones que implemente el gobierno con el objetivo de atender la crisis generada, así:

- Artículo [46](#). Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos [212](#) y [213](#) de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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

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

- Artículo [47](#). Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

- Artículo [48](#). Informes al Congreso. El Gobierno le rendirá al Congreso un informe motivado sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas.

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

- Artículo [49](#). Reforma, adiciones o derogaciones de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.

También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias

que sean de iniciativa de sus miembros.

- Artículo [50](#). Derechos sociales de los trabajadores. De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

El anterior articulado desarrolla el concepto de estado de emergencia, las facultades que se le confieren al gobierno. Principalmente, reitera que se trata de proferir decretos con fuerza de ley, los cuales deben estar únicamente destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con los motivos de la declaratoria. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

"5.4. Para el caso de los Decretos Legislativos expedidos en virtud del estado de emergencia, el artículo [215](#) de la Carta Política determina los siguientes presupuestos: i) la presencia sobreviniente de hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública; ii) con la declaración del estado de emergencia podrá el Presidente de la República dictar Decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; iii) los decretos expedidos deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y podrán en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes"[\[8\]](#).

Adicionalmente, la Ley [137](#) señala el control político ejercido por el Congreso frente a las acciones, medidas y reformas implementadas, es por eso que se hace necesario desarrollar lo atinente a los medios de control que se ejercen en desarrollo de la declaratoria de alguna de las causales de estado de excepción.

### MEDIOS DE CONTROL EN LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Aunado las limitaciones que establece la Constitución y la ley en relación a las facultades que tendrá la administración central frente a los estados de excepción, la legislación ha previsto el establecimiento de controles políticos y judiciales, tendientes a servir de contrapeso al ejercicio de las facultades extraordinarias ejercidas por el ejecutivo, estos son:

#### a. Control Político

Este sistema de control es ejercido por el Congreso de la República, el cual puede desarrollarse desde la declaración del estado de excepción o la adopción de las medidas subsecuentes a su declaratoria, esta facultad es tan amplia, que incluso puede dar lugar a que se realicen investigaciones sobre los motivos que llevaron a los funcionarios a declarar el estado de excepción y ejercen los poderes extraordinarios.

Los instrumentos de control político que establece la Constitución y la Ley son:

1. La autorización previa del Senado para la declaratoria de guerra.
2. El otorgar concepto favorable para la segunda prórroga de la conmoción interior.
3. Las sesiones del Congreso tendientes a discutir sobre el estado de excepción y las medidas tomadas
4. Solicitar la presentación de informes referentes a la declaratoria de estado de excepción, todo

ello con la finalidad de impedir la extralimitación en el ejercicio de las facultades.

5. La ejecución de juicios de responsabilidad al Presidente de la República.

## B. Control Judicial

Esta modalidad de control es ejercida por la Corte Constitucional frente al decreto que declara el estado de excepción y los jueces administrativos (Consejo de Estado y Tribunales Administrativos) dependiendo de los actos administrativos proferidos en virtud de la declaratoria de estado de excepción

En cuanto al control de carácter constitucional<sup>[9]</sup> esta función se ejerce desde dos aspectos el formal y el material, el primero referente al cumplimiento de requisitos en relación a que el decreto debió ser suscrito por el presidente y los ministros, la motivación en cuanto a su promulgación y el deber de señalar el ámbito territorial y temporal de la declaratoria.

En lo que respecta al segundo medio de control material se verifican la existencia de los hechos invocados, se realiza un juicio valorativo, sobre si ha existido una apreciación arbitraria o error en la justificación de la declaratoria esgrimida por el Presidente de la República, seguidamente se revisan que se cumplan los principios señalados en la ley, de idoneidad, proporcionalidad y necesidad de las medidas adoptadas.

Frente a los controles materiales y formales la Corte Constitucional en sentencia C- 156/11 ha indicado lo siguiente:

" La exigencia de los requisitos formales proviene de la Constitución, en especial del artículo [215](#) que regula el Estado de Emergencia, de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y de Tratados Internacionales relevantes. El juicio de constitucionalidad comienza por verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos formales, determinantes de su validez, a saber: (i) firma del Presidente de la República y sus ministros; (ii) determinación de la duración de la emergencia; (iii) motivación de la declaratoria del Estado de Emergencia; (iv) Convocatoria al Congreso de la República, de no hallarse reunido; (v) determinación del ámbito territorial de la declaratoria; (vi) notificación de la declaración del estado de emergencia.

De acuerdo con las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional, se realiza el control material del presente Decreto en el marco de los conceptos que conforman el parámetro objetivo del control constitucional de esta clase de normas, esto es, escudriñando el "presupuesto fáctico", el "supuesto valorativo" y el análisis de "suficiencia de las medidas ordinarias", como proyección de los principios y reglas prescritas en la Constitución Política, la LEEE y en la propia jurisprudencia. El "presupuesto fáctico" se desagrega en (i) juicio de realidad" de los hechos invocados, (ii) "juicio de identidad" de los mismos y (iii) "juicio de sobreviniencia o inminencia" de tales hechos; el "supuesto valorativo" se abocará a través del (iv) juicio de gravedad de la perturbación"; y el "análisis de suficiencia de las medidas ordinarias" en la forma de (v) juicio de necesidad de medidas extraordinarias".

En concordancia con lo anterior, en providencia reciente, la Corte Constitucional consideró lo siguiente, en un caso donde analizó uno de los Decretos expedidos para conjurar la crisis vivida en Mocoa:

"5.1. Respecto del contenido del decreto, la Corte debe realizar (i) el juicio de conexidad entre las causas de la declaratoria de emergencia y la finalidad del decreto (conexidad externa) y entre

dichas causas y las disposiciones del mismo (conexidad interna), (ii) El juicio de finalidad, que consiste en verificar que las medidas estén directa y específicamente orientadas a conjurar las causas de la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos, (iii) El juicio de necesidad, que requiere establecer si las medidas son indispensables para alcanzar el fin buscado; "este juicio versa sobre la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo. [...] [...] comprende dos partes en las cuales se juzga si el Presidente [...] incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca de la necesidad de la medida: a) el juicio de necesidad fáctica, orientado a examinar si las medidas adoptadas [...] son necesarias para superar las causas de la crisis [...]jo impedir la extensión de sus efectos; y b) el juicio de necesidad jurídica, o juicio de subsidiariedad, dirigido a establecer si existen normas que regulen situaciones similares en tiempos de normalidad y, en caso afirmativo, si estas medidas ordinarias preexistentes son idóneas para enfrentar ¡a situación excepcional"<sup>[10]</sup>,

El juicio de proporcionalidad, en el cual se analiza si las medidas guardan proporción con la gravedad de los hechos y se verifica que no planteen restricciones o limitaciones desproporcionadas de los derechos fundamentales y (v) el juicio de otros requisitos constitucionales, relacionados con los límites generales a las medidas de excepción contempladas en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y la Constitución.<sup>[11]"[12]</sup>

En conclusión, la Corte Constitucional tiene dos (2) clases de requisitos: los formales y los materiales.

#### - Requisitos formales:

- Firma del Presidente de la República y sus ministros,
- Determinación de la duración.
- Motivación de la declaratoria del Estado de Emergencia,
- Convocatoria al Congreso de la República, de no hallarse reunido,
- Determinación del ámbito territorial de la declaratoria,
- Notificación de la declaración del estado de emergencia.

#### - Requisitos materiales:

- Juicio de conexidad. Se divide entre (i) la conexidad externa, es decir la relación entre las causas de declaratoria de emergencia y la finalidad del decreto, (ii) y la conexidad interna, esto es, la relación entre las causas del decreto y las disposiciones del decreto.
- Juicio de finalidad. Consiste en verificar que las medidas adoptadas estén directa y específicamente relacionadas a superar las causas de emergencia o impedir la extensión de sus efectos.
- Juicio de necesidad. Con este requisito se verifica que las medidas sean indispensables para lograr el fin que se encuentra en el decreto. Este juicio se divide en dos (2) partes: (i) un juicio de necesidad táctica, es decir, que las medidas son materialmente necesarias para superar las crisis y (ii) un juicio de necesidad jurídica, o denominado de subsidiariedad, consistente en determinar si existen medidas ordinarias que puedan ser idóneas para confrontar la crisis.

- Juicio de proporcionalidad. En esta etapa se determina si las medidas guardan proporción con la gravedad de los hechos que las fundamentan. Igualmente, se verifica que no se planteen restricciones o limitaciones a derechos fundamentales.

- Juicio de otros requisitos constitucionales. Se analiza que se cumplan con los límites generales a las medidas de excepción contempladas en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y la Constitución. "

## CONCLUSIONES

La Constitución de 1991 estableció que el acaecimiento de tres (3) circunstancias excepcionales, puede dar lugar a que el Gobierno Nacional, tenga la potestad de declarar el estado de excepción ante hechos que afecten el orden institucional, como la guerra exterior, la conmoción interior y la emergencia económica, social y ecológica, frente a estas situaciones especiales la Carta Política otorga al Presidente de la República "facultades estrictamente necesarias" tendientes a superar la crisis y retornar a la normalidad.

Sin bien las facultades extraordinarias pueden considerarse como un concepto abierto en el sentido que la administración puede atribuirse un sinnúmero de capacidades, es de entrever que la Constitución Política de 1991 y la Ley [137](#) de 1994, establecieron limitantes frente el ejercicio de esas facultades, con el fin de garantizar el respeto a los derechos humanos, el Estado de Derecho, y evitar el ejercicio de medidas desproporcionadas o discriminatorias, etc.

Adicionalmente, es de precaver que el ejercicio de estas facultades implica el sometimiento a sistemas de control establecidos en la constitución y la ley, el primero de ellos implica el control político ejercido por el Congreso, el cual se complementa con el control judicial ejercido por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado quienes realizan controles formales y materiales respecto al ejercicio de las competencias abrogadas y acciones tomadas por la administración.

En definitiva y dando respuesta a la consulta planteada referente a "cuáles son las implicaciones, alcance y/o facultades para el Gobierno colombiano en caso de declararse el Estado de Emergencia " en la frontera Colombo Venezolana, es pertinente aclarar que el gobierno puede hacer uso de las facultadas que considere necesarias para atender y conjurar la crisis social, en la zona de frontera, pero tal como se señaló a lo largo del presente concepto tanto el decreto del estado de emergencia y las medidas desarrolladas como consecuencia de su declaración implican la observancia de ciertos límites constitucionales y legales contenidos en Tratados Internacionales, la Constitución política y la ley. Todo ello en aras de preservar derechos fundamentales y garantizar el Estado de derecho.

En ese sentido, se podrían expedir decretos con fuerza de ley para conjurar la crisis, siempre que resulten indispensables para ello. Esto se traduce en que su fin únicamente sea superar las causas de la declaratoria de emergencia y que no existan, o hayan existido, medidas ordinarias para superar la crisis social de la frontera.

Conforme a lo anterior y en aras de prevenir la eventual declaratoria de inexecutable del Decreto que declare el estado de emergencia, es pertinente que se tenga claridad sobre el hecho generador del estado de excepción, la observancia de los límites y principios establecidos en la Constitución y la Ley [137](#) de 1994 respecto a las medidas que se ejecutaran para conjurar la crisis.

## ALCANCE DEL CONCEPTO

Este concepto no compromete la responsabilidad de la Oficina Asesora Jurídica Interna, ni es de obligatorio cumplimiento o ejecución, esto en virtud a lo dispuesto en el artículo [28](#) del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo [230](#) de la Constitución Política.

Atentamente,

CLAUDIA LILIANA PERDOMO ESTRADA

Jefe Oficina Asesora Jurídica Interna

<NOTAS DE PIE DE PÁGINA>.

1. "ARTICULO [212](#). El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repelerla agresión, defenderla soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad. La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión. Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara. "

2. "ARTICULO [213](#). En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar. "

3. "Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos [212](#) y [213](#) 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 los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario (...)"

4. Artículo [10](#). Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Artículo [11](#). 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.

Artículo [12](#). 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 [13](#). Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

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

5. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-911 de 2010. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

6. Artículo [8o](#). Justificación expresa de la limitación del derecho. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.

7. Artículo [14](#). No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil. La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función constitucional, velara por el respeto al principio de no discriminación consagrado en este artículo, en relación con las medidas concretas adoptadas durante los Estados de Excepción. Para ello tomara medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa.

(Exequible, en el sentido expuesto en la Sentencia D-179 de la Corte Constitucional).

8. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-753 de 2015. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

9. El control jurisdiccional que adelanta la Corte Constitucional, posee unos rasgos distintivos que han sido enumerados por la jurisprudencia, teniendo como sustento el texto constitucional: "(i) el objeto de control son el decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la situación extraordinaria, y los decretos de prórroga de los estados de excepción; (ii) se trata de un control automático y el Gobierno tiene el deber de enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos declaratorios y los decretos legislativos de desarrollo que dicte en uso de las facultades extraordinarias para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad, en caso de incumplimiento del deber de remisión del Gobierno, la Corte

oficiosamente aprehenderá su conocimiento de manera inmediata; (iii) es un control integral porque se verifica que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales; (iv) es un control definitivo pues una vez la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos estos no pueden ser objeto de un posterior examen vía acción pública de inconstitucionalidad, (v) es un control participativo pues los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la constitucionalidad de los decretos objeto de control, (vi) el Procurador General de la nación deberá rendir concepto (Arts. [214.6](#), [241.7](#) y [242](#) constitucionales)". El conjunto de controles, sin embargo, no está encaminado a "tornar anodino el instrumento de excepción [... a la vez que...] no puede tampoco acarrear la negación del Estado social de derecho y la vigencia del principio democrático que lo sustenta, menos todavía si se tiene presente que su designio último y primero es su defensa. La razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado" Corte Constitucional, Sentencia C-156 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo

10. Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional, C-179 de 1994 (1994 (MP. Carlos Gaviria Díaz. AV. Alejandro Martínez Caballero; SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz; SV. Eduardo Cifuentes, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero; SV. Jorge Arango Mejía)), donde la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, Ley [137](#) de 1994; C-122 de 1997 (MP. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz y Fabio Morón Díaz. AV. Jorge Arango Mejía; AV. Carlos Gaviria Díaz; AV. Hernando Herrera Vergara; AV. Fabio Morón Díaz), donde la Corte examina el principio de subsidiariedad aplicado a la declaratoria de emergencia económica y social del Decreto 080 del 13 de enero de 1997.

11. Sentencias C-225 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-672 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-700 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-703 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-724 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

12. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-465 de 2017. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)

