

**EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LOS ESTADOS  
DE EXCEPCIÓN EN COLOMBIA Y SUS DESARROLLOS A PARTIR DE LA  
CONSTITUCIÓN DE 1991\***

**Principle of proportionality: developments in state of emergency in Colombia and its  
developments from the constitution of 1991**

*Adriana Carolina Palacio Mesa\*\**

**RESUMEN**

Los Estados de Excepción en Colombia a partir de la Constitución de 1991 han presentado unos cambios, entre los cuales que se destaca la importancia que se le otorga a la Carta Política ya que en ningún caso y bajo ninguna circunstancia puede ser suspendida en virtud de los Estados de Excepción.

La Constitución de 1991 se encargó de definir claramente cada uno de los Estados de Excepción aplicables en Colombia, en sus artículos 212 a 215 se encuentran: Estado de guerra exterior, estado de conmoción interior y estado de emergencia económica, social y ecológica.

En este artículo se pretende precisar qué son los Estados de Excepción, cuáles son los argumentos que utiliza la Honorable Corte Constitucional al momento de realizar el control que le corresponde y qué criterios define para ello, así se tratará el tema de la evolución del principio de proporcionalidad en los Estados de Excepción a través de la identificación de la línea jurisprudencial construida a partir de las sentencias de la H. Corte Constitucional donde se destacan como sentencia fundadora de línea la número C-004 de 1992, como

---

\* El artículo que se presenta a continuación es resultado del proyecto de investigación titulado: *Los estados de excepción y la aplicación del principio de proporcionalidad: 1991 ó 2014* adscrito al Grupo de Estudios Jurídicos de la Facultad de Derecho de la Universidad CES. Este artículo fue presentado para optar por el título de abogada y contó con la asesoría de la docente Clara María Mira González.

\*\* Coinvestigadora del Grupo de Estudios Jurídicos y Egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad CES. Correo electrónico: lolis.carolis@hotmail.com.

sentencia hito la C-802 de 2002 y como sentencia confirmadora de línea la C-135 de 2009; en las cuales se destaca el principio de proporcionalidad en los Estados de Excepción y sus desarrollos.

**Palabras Clave:** Estado de Excepción, principio de proporcionalidad, Corte Constitucional, Constitución, línea jurisprudencial.

### **ABSTRACT**

States of Exception in Colombia from the 1991 Constitution have submitted some changes, including the importance it attaches to the Constitution and that under no circumstances and under no circumstances can be suspended under the stands States of Exception.

The 1991 Constitution took care to clearly define each of the states of exception applicable in Colombia, sections 212-215 are: State of foreign war, state of emergency and state of economic, social and ecological emergency.

This article aims to clarify what states of emergency are, what are the arguments used by the Honorable Constitutional Court at the time of the supervisory powers and what criteria defined for this are, well the topic of evolution principle be treated proportionality states of emergency by identifying the jurisprudential line constructed from the judgments of the Constitutional Court where H. stand as the founding statement line number C-004 of 1992, as a landmark judgment, the C-802 2002 to be confirmatory statement line C-135, 2009; in which the principle of proportionality states of emergency and development highlights

**Keywords:** State of Emergency, the principle of proportionality, Constitutional Court, Constitution, jurisprudential line.

## INTRODUCCIÓN

Los Estados de Excepción son una figura jurídica que se encuentra consagrada en la Constitución Política de Colombia, surgen como respuesta a hechos coyunturales que afectan el normal funcionamiento del país, el bienestar general y la institucionalidad y cuyos efectos no pueden ser contrarrestados con el ordenamiento jurídico establecido para regular la relación del Estado con la sociedad. (Artículos 212, 213 y 214 de la Constitución Política de Colombia).

Desde la expedición de la Constitución Política de 1991 se establecieron las siguientes tipologías de estados de excepción a saber: Guerra Exterior (artículo 212), Conmoción Interior (artículo 213) y Emergencia Económica, Social y Ecológica (artículo 215), la finalidad de su declaratoria es otorgar poderes o atribuciones especiales al Ejecutivo para hacer frente a la crisis, conjurar sus efectos y restablecer el orden jurídico. Además de la constitución los Estados de Excepción son regulados por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción ó ley 137 de 1994.

Para que pueda ser declarada la excepcionalidad se exigen unos requisitos formales y materiales cuyos lineamientos han sido trazados por la Corte Constitucional. Así las cosas, dentro de los requisitos formales, se destacan: a) La existencia de un presupuesto de hecho que lo habilite, b) La expedición de un decreto que declara la excepcionalidad, la motiva y define su ámbito de aplicación temporal y espacial c) La firma del decreto que la declara por el presidente y todos sus ministros.

En cuanto a los requisitos materiales, se ha expresado que la declaratoria debe estar debidamente fundada para lo que se tiene en cuenta la exposición de los hechos que le dan lugar, aclarando que estos hechos deben ser sobrevinientes y que perturben o amenacen con perturbar el orden establecido; se debe explicar por qué los hechos son graves o inminentes o constituyen calamidad pública y finalmente indicar por qué estos hechos no pueden ser conjurados con los mecanismos ordinarios con los que cuentan las autoridades estatales. Estos conceptos serán ampliados en el desarrollo del artículo.

Finalmente el análisis del artículo será abordado desde la línea jurisprudencial construida y fundamentalmente en la evolución del principio de proporcionalidad en los estados de excepción, este principio es un blindaje de la Constitución que pretende salvaguardar los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos. La jurisprudencia de la Corte ha establecido que ante la declaratoria de un Estado de Excepción debe acatarse el principio de proporcionalidad, con lo cual: a. Se permite la limitación de los derechos que no sean fundamentales y cuyo núcleo no sea esencial. Para poder limitar los derechos debe haber una justificación que esté encaminada a proteger otros derechos de mayor rango ó ponderados ó y dicha limitación deba encaminarse a solucionar la crisis; b. Los estados de excepción están taxativamente señalados en la Constitución, por lo tanto, cada tipología debe respetarse y conforme a ellos las excepciones que se declaren no pueden combinar tipos de decretos en otros tipos de declaratorias; c. Asimismo, cada decreto, que pasa a control constitucional debe ser controlado mediante el principio proporcionalidad así (Cifuentes, 2002; Molina, 2003)

- Las medidas tomadas por el Presidente deben estar motivadas por el tipo de estado de excepción.
- Los decretos que se toman como medidas excepcionales deben estar encaminados a solucionar la crisis que dio lugar a la declaratoria.

En el análisis entonces se tratará de establecer las fases de evolución de este principio y su correcta o incorrecta aplicación en las sentencias de la Corte que declaran la exequibilidad o no de los decretos declaratorios de Estados de Excepción y sus desarrollos, esto se hará describiendo qué son los estados de excepción, qué es el control constitucional y la evolución del principio de proporcionalidad. Se utilizará el método denominado por Diego Eduardo López Medina como de ñingeniería reversicaö desde donde se hará un rastreo de las sentencias fundadoras de línea, las sentencias hito y las confirmadoras de línea para efectos de determinar la evolución de este principio. (López, 2006).

## **Estados de Excepción en Colombia**

Los estados de excepción son una figura prevista en nuestra Constitución política como una respuesta a hechos coyunturales que puedan poner en peligro los intereses de un país y cuyos efectos no puedan ser contrarrestados mediante el ordenamiento jurídico establecido. Son entonces un mecanismo alternativo para mantener el orden en una situación de anormalidad, otorgando facultades extraordinarias al poder ejecutivo propias del poder legislativo, con miras a conjurar la crisis y reestablecer el orden jurídico y la institucionalidad (Orejuela, 2011, p. 49 ó 94).

Con la expedición de la Constitución de 1991 se establecieron tres tipos de estados de excepción a saber: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior (antes estado de sitio) y el estado de emergencia económica, ecológica y social, se exige para su expedición que sean proferidos y debidamente motivados por el Gobierno, es decir, por el Presidente de la República por lo que debe incluir la firma de todos los ministros.

En los artículos 212 a 215 de la Constitución se regulan los mencionados Estados de excepción, así:

*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 repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.*

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

Su presupuesto fáctico está dado por el acaecimiento de una guerra exterior, bien sea iniciada por Colombia o por una agresión externa que suponga la necesidad de repeler el ataque, esto según lo expone Nicolás Orejuela Botero (2011).

En el artículo 213, encontramos, el estado de *conmoción interior*:

La conmoción interior es una medida que busca salvaguardar la seguridad del Estado y sus instituciones, así como la convivencia ciudadana, es por ello que en las situaciones que puedan verse afectadas sin que las autoridades de policía mediante sus atribuciones ordinarias puedan resolver o conjurar dicha crisis, el presidente de la república con la firma de todos sus ministros puede declarar el Estado de Conmoción Interior bien sea en todo el territorio nacional o en parte de él por un periodo no mayor a noventa días.

*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.*

Finalmente, el artículo 215, establece:

*ARTICULO 215. 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.*

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

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

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

Mediante este artículo se pretende proteger de una amenaza o perturbación, que sea grave e inminente el orden económico, ecológico y social del país; debe tratarse de hechos coyunturales que no puedan ser resueltos por las vías ordinarias. Los decretos de ley que se expidan en su vigencia deben estar relacionados directamente con la crisis y deben propender por conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. (Cifuentes, 2002)

Este tipo de estado de excepción ha sido declarado en múltiples ocasiones por las diferentes olas invernales y crisis en la salud por las que ha atravesado el país.

Los mencionados estados de excepción, además de estar regulados en la Constitución cuentan con controles políticos y jurídicos que buscan principalmente proteger los derechos fundamentales, la institucionalidad y el orden jurídico, con miras a evitar un abuso por parte del poder ejecutivo de estas facultades excepcionales, para lo cual la Carta Política de 1991 es clara al impedir que durante los estados de excepción pueda prescindirse de ella y las garantías constitucionales en ningún momento evitando así estados de excepción indefinidos. (Orejuela, 2011, p. 74)

Para continuar haré referencia al control constitucional de los estados de excepción, dando cuenta de los criterios que para el efecto han sido definidos por la Corte Constitucional.

### **Control constitucional y Estados de Excepción**

Los estados de excepción por ser una figura que opera en situaciones de anormalidad, en las cuales se otorgan facultades excepcionales al poder ejecutivo para que pueda resolver la crisis, deben ser controlados para evitar así que se suspenda la vigencia de la Constitución o cualquiera de las garantías que ella prescribe. Este control que realiza la Corte Constitucional es automático y se aplica sobre los decretos que declaran y los que desarrollen los estados de excepción, por lo que al día siguiente de su declaratoria deben ser remitidos a la Corte para que decida de forma definitiva sobre la constitucionalidad del decreto. El juez constitucional a través de una sentencia resuelve el conflicto de normas y determina si la ley está elaborada o no conforme a la constitución, si lo está la declarará exequible y hará parte del ordenamiento jurídico, si es incompatible con la constitución la declarará inexecutable y la norma desaparece del ordenamiento jurídico como si no existiera, o en otras circunstancias la puede declarar inconstitucional lo que la convierte en una norma que no tiene aplicabilidad pero no se expulsa del ordenamiento jurídico (Molina, 2003, p. 405).

Para el adecuado control constitucional de los Estados de Excepción, la Corte Constitucional a través de sus sentencias ha definido unos criterios o presupuestos que deben ser atendidos en miras a garantizar la supremacía constitucional y la adecuada expedición de los decretos que dan origen y reglamentan la excepción.

Se han establecido unos requisitos formales y otros materiales, los formales comprenden los siguientes presupuestos: llevar la firma del presidente y todos sus ministros, motivación donde se dé cuenta de las circunstancias excepcionales que dan lugar a la declaratoria, señalar el límite de tiempo por el cual es declarado, lapso durante el cual se podrá hacer uso

de las facultades extraordinarias y por último señalar el ámbito territorial que cobija la declaratoria. (Cifuentes, 2002)

En cuanto a los requisitos materiales se tiene en primer lugar el presupuesto fáctico, en el cual el juez constitucional debe hacer un juicio objetivo de existencia para determinar que los hechos invocados en la declaratoria realmente existieron, de existir entonces se resuelve el juicio de manera positiva y el primer presupuesto se considera legítimo.

El segundo presupuesto es el valorativo: el presupuesto valorativo del estado de emergencia da lugar a que juez constitucional realice un juicio objetivo de ponderación con el objeto de determinar si la valoración realizada por el Presidente de la República de la gravedad de los hechos es o no arbitraria y si en ella incurrió o no en un error manifiesto de apreciación (Corte Constitucional, Sentencia C 136 de 2009), es decir, que el juez analiza si realmente se trató de hechos que tuvieran una naturaleza grave e inminente, que hayan sido hechos que en cualquier momento se podían materializar y causar un daño grave al orden económico, ecológico o social.

El último presupuesto es el de suficiencia de medidas ordinarias, el cual se desprende de los principios de necesidad y proporcionalidad, con lo cual se indica que solo es posible declarar el estado de emergencia cuando las medidas ordinarias no son suficientes para conjurar la crisis y por lo tanto deben otorgarse esas facultades extraordinarias al poder ejecutivo para resolverla.

Es entonces a partir de la construcción de una línea jurisprudencial que se puede dar cuenta de los mencionados presupuestos en los siguientes términos:

### **Línea jurisprudencial**

Como sentencia fundadora de línea aparece la **C-004 de 1992**, como sentencia hito la **C-802 de 2002** y como sentencia confirmadora de línea la **C-135 de 2009**.

Inicialmente la sentencia C-004 de 1992, en su parte considerativa hace un análisis de los requisitos de forma exigidos para los decretos declaratorios de Estado de Excepción por emergencia social consagrados en el artículo 215 de la Constitución Política. Dichos requisitos son: la motivación de la declaratoria: ñen el texto mismo del decreto y a modo de considerandos se consignen las razones que dieron lugar a la declaratoria, lo cual es suficiente para que se tenga por debidamente satisfecho este requisitoö (Corte Constitucional, Sentencia C 004 de 1992), el decreto objeto de revisión debe estar firmado por el Presidente y todos sus ministros y por último debe indicar el período de tiempo por el cual se declara el decreto.

Con el cumplimiento de estos requisitos se le da aplicación al principio de formalidad, el cual tiene como principales propósitos los siguientes: a) Notificar a la población de la anormalidad que se presenta y la entrada en vigor en el Territorio Nacional o en parte de él del Estado de Excepción; b) Verificar la situación de anormalidad la cual se tendrá como el presupuesto que habilita al Gobierno Nacional para que en los términos y condiciones que manda la Constitución, pueda actuar como legislador y así expedir decretos legislativos; c) Dar curso a los controles de tipo político y jurídico por parte de las restantes ramas del poder público (Congreso de la República y Corte Constitucional). Una vez cesa la anormalidad en Estado de Comoción Interior y en el de Guerra Exterior, según el principio de paralelismo de las formas, debe declararse dicha circunstancia y el estado de anormalidad es reemplazado por la normalidad. Por el contrario en los Estados de emergencia en el mismo decreto que se hace la declaratoria se debe establecer su duración.

Según explica el magistrado ponente de esta sentencia, los Estados de Excepción posibilitan para el Presidente un aumento temporal de los poderes que usualmente tiene y la introducción de ciertas restricciones y limitaciones al orden constitucional común, siempre y cuando con ellas no se afecten derechos fundamentales de núcleo esencial, en todo caso debe haber el mínimo sacrificio posible y garantizar el pronto regreso a la normalidad. Esto corresponde al principio de eficacia y economía de los poderes excepcionales cuyas proyecciones son las siguientes: ñ1) no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales; 2) no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; 3) el plus de facultades que adquiere el

Presidente será el estrictamente necesario para conjurar la situación de anormalidad; 4) los Decretos que se expidan deberán referirse únicamente a materias que tengan relación directa y específica con la situación de anormalidad y su consiguiente superación; 5) las medidas que el Presidente adopte deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos; 6) el régimen de excepción es eminentemente temporal (CP arts. 214-4 y 215); 7) el Presidente y los Ministros serán responsables por cualquier abuso que cometieren en el ejercicio de las facultades durante la situación de anormalidad.

También se hace mención al principio democrático el cual no puede ser desconocido aún en épocas de anormalidad, lo que quiere decir que en los Estados de Excepción primero se adopta la medida mediante un decreto legislativo y estos luego deben pasar por el control político y jurídico (Congreso y Corte Constitucional), con los cuales se busca el consenso democrático.

Es de recalcar que en los Estados de Excepción no se desvirtúa el principio de separación de poderes con el cual debe entenderse que las funciones de cada órgano no le pertenecen a éste sino al Estado, por lo tanto debe existir una colaboración armónica entre los distintos órganos para alcanzar la realización de sus fines. De acuerdo con lo que se menciona anteriormente el Gobierno es quien actúa como legislador con la finalidad de encontrar de manera rápida un mecanismo eficiente de respuesta ante la crisis, es así como las instituciones de la anormalidad se reservan para aquellas perturbaciones que pueden poner en peligro elementos y condiciones esenciales del sistema económico, político, social o del medio ambiente, más allá de lo que resulte ser en un momento dado su rango normal de existencia o funcionamiento y que tengan la posibilidad de amenazar con superar un límite crítico. La función de los gobernantes es la de crear condiciones para vivir en la normalidad y controlar que las tensiones no rebasen los márgenes normales, actuando en todo caso cuando todavía se dispone de una capacidad de respuesta antes de que una de ellas llegue al punto crítico y la sociedad y sus instituciones se expongan al colapso (Corte Constitucional, Sentencia C 004 de 1992).

El régimen de excepción debe por tanto tratarse como un instrumento legítimo para proteger a la comunidad, la democracia y sus instituciones y el medio ambiente cuando

resulten gravemente amenazados o perturbados en su orden normal por situaciones que no son susceptibles de ser conjuradas con los medios ordinarios.

A continuación se definen los criterios propios establecidos por La Corte Constitucional para realizar el control jurídico a los Estados de excepción, se aclara que la sentencia hace referencia al Estado de Emergencia pero dice que en lo pertinente los mismos son de recibo para los demás. Hay que decir también que no se hace referencia a los principios usados en sentencias posteriores para realizar el control material, con lo que limita el análisis a un solo presupuesto:

**Presupuesto objetivo:** la declaratoria de Estado de Excepción debe tener correspondencia con hechos sobrevinientes distintos a la guerra exterior o a la conmoción interior que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. La ausencia de este presupuesto conlleva la inexecutable del acto y la responsabilidad del Presidente y sus ministros (CP art. 215).

Los hechos que dan origen a las causales de la declaratoria, deben tratarse como conceptos jurídicos indeterminados pero determinables frente a cada caso lo que quiere decir que la verificación de tales hechos no son discrecionales sino que obedecen a un tipo cognoscitivo e interpretativo. En la declaratoria el Presidente tiene un poder discrecional para definir de acuerdo al momento para hacerlo y los hechos que lo justifican, en cuanto a la definición del presupuesto objetivo de la misma no tiene esa discrecionalidad ya que no hay alternativas acerca de su existencia o inexistencia, es decir, que el Presidente bajo la interpretación debe acertar en definir los hechos pues son estos los que sustentan la respectiva declaración y si no lo hace correctamente se podría ver comprometida su responsabilidad política y penal.

La declaratoria por lo tanto debe estar debidamente motivada y acreditar los hechos que la sustentan y el trabajo de La Corte será el de construir o recaudar todas las pruebas necesarias que le permitan comprobar la ocurrencia de las causales y los motivos argüidos por el Gobierno para determinar su executable o no.

Siguiendo con la sentencia hito **C-802 de 2002** se identifica que ante los presupuestos formales exigidos por la Constitución, estos no difieren de lo ya dicho por la sentencia C-004 de 1992.

En cuanto a los requisitos materiales dice que la declaratoria del estado de conmoción interior es legítima si los hechos generadores son verificados, si de ellos se ha inferido razonablemente tanto la grave perturbación del orden público como la potencia lesiva exigida por el constituyente y si es cierto que tal perturbación sólo puede conjurarse acudiendo a medidas extraordinarias (Corte Constitucional, Sentencia 802 de 2002). Esos requisitos lo que buscan es determinar la legitimidad o ilegitimidad constitucional de la declaratoria, así mismo están encaminados a establecer una relación de congruencia de los decretos legislativos que la desarrollen con base en la declaratoria.

Al igual que en la sentencia fundadora en ésta se hace referencia a la no suspensión de derechos humanos y las libertades fundamentales como límite a los Estados de Excepción y las facultades que por tal declaratoria se le conceden al Presidente.

En los planteamientos de la sentencia sobre el sistema de control, al igual que en la sentencia fundadora se indica que el control político es realizado por el Congreso de la República y el control jurídico por La Corte Constitucional donde se explica que el control material de La Corte es también un control jurídico en el cual se plantean razones de derecho para negar o aceptar la validez del acto controlado.

En cuanto a la sentencia confirmadora de línea **C-135 de 2009**, lo que hace la Corte es recoger y reiterar la línea jurisprudencial mayoritaria planteada en las sentencias C-004 de 1992 y C-802 de 2002 principalmente sobre los criterios utilizados por ella para el control de los Estados de Excepción. Esta sentencia controló el decreto declaratorio de estado de emergencia social por captación masiva no autorizada de dineros del público, en ella el juez constitucional hace el juicio de los presupuestos formales y materiales encontrándolos ajustados debido a que se pudo constatar mediante las pruebas allegadas que habían proliferado en el país distintas modalidades de captación masiva no autorizada de dineros, bajo modalidades que se encuentran por fuera del sistema financiero lo que puso en riesgo el patrimonio de muchas personas al no contar con garantías o algún respaldo sobre su

inversión. El carácter extraordinario y excepcional también se constató por el rápido crecimiento de las entidades encargadas de captar el dinero del público al tratarse de un esquema piramidal en el que, a pesar de las advertencias de la Superintendencia Financiera los inversores seguían poniendo en riesgo su patrimonio. En cuanto a la suficiencia de medidas ordinarias explica la corte: "Ninguna de estas valoraciones sobre la insuficiencia de los mecanismos ordinarios resulta manifiestamente errada o arbitraria, porque por una parte, no carece de asidero razonar que la población más pobre resulta más afectada con la pérdida de los recursos invertidos en actividades de captación no autorizadas, en esa medida aunque ya existieran en el ordenamiento jurídico mecanismos dirigidos a facilitar su acceso al sistema financiero, éstos en todo caso resultarían insuficientes para atender la especial coyuntura que generó la declaratoria de la emergencia social. Por otra parte, como previamente se señaló la legislación ordinaria vigente no establecía competencias claras en cabeza de las autoridades locales para perseguir la captación ilegal, de manera tal que la insuficiencia de los medios ordinarios en este caso parece evidente" (Corte Constitucional, Sentencia C 136 de 2009). Por lo anteriormente expuesto procedió la corte a indicar que la declaratoria estaba ajustada a los presupuestos formales y materiales y decide declarar exequible el decreto 4333 de 2008.

### **Principios de interpretación**

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establecen los principios que tienen implicación en el derecho de excepción los cuales determinan su incidencia en él de acuerdo a su alcance:

1. Principio de la intangibilidad de derechos: se limita al ejecutivo prohibiéndole restringir derechos fundamentales y cuyo núcleo sea esencial. Esto lo que quiere decir es que si debe darse alguna restricción no pueden tocarse ese tipo de derechos y en todo caso se debe justificar en la protección de un derecho de mayor rango ó juicio de ponderación y la limitación debe estar destinada a solucionar la crisis.
2. Principios de necesidad y de proporcionalidad: imponen que las medidas tomadas bajo el amparo de Estado de Excepción se limiten a enfrentar la crisis que lo suscito, es que

las decisiones estén directamente encaminadas a resolver la amenaza o impedir la extensión de sus efectos.

Se explica además que según la doctrina europea, para considerar legítimas las medidas tomadas i) cuando no es posible establecer otras menos gravosas; ii) si contribuyen a resolver la crisis que le dio origen; iii) no sea posible atacar la crisis con los medios ordinarios y iv) no exista otra medida de excepción que genere menor impacto en términos de protección de derechos y garantías.

3. Principio de temporalidad: las medidas de excepción tienen un límite temporal en el cual se pretende superar el hecho que da origen a la amenaza, además este principio también incluye la necesidad que los efectos de las medidas excepcionales tengan una duración definida y que se reparen los daños y perjuicios ocasionados a las personas que se vieron afectadas. Cuando cese la amenaza que motivo el estado de excepción éste de igual manera debe hacerlo o cuando la crisis pueda seguir llevándose por los medios ordinarios.
4. Principio de legalidad: el estado de excepción no puede desconocer los postulados y garantías mínimas del Estado de Derecho, por lo tanto deben definirse los límites de la actuación estatal, los requisitos de las medidas que se adopten y las prohibiciones aplicables teniendo siempre en cuenta el principio de intangibilidad de derechos.
5. Respeto a las reglas del Derecho Internacional Humanitario: El derecho internacional humanitario comprende aquellas normas que tienen como objeto la humanización de los conflictos armados, procurando la protección de la población civil ajena a la confrontación y estableciendo límites a los procedimientos bélicos. Estas normas de derecho internacional han sido caracterizadas por la Carta Política como prevalentes al orden jurídico interno (Art. 93 y 214-2), lo que implica su obligatorio cumplimiento en cualquier situación.

El carácter prevalente del derecho internacional humanitario impide que pueda ser desconocido a través de las medidas de estado de excepción. (Corte Constitucional, Sentencia C 802 de 2002).

6. Sujeción a la ley estatutaria: todas las facultades que le son dadas al Gobierno durante los Estados de Excepción son reguladas por la ley estatutaria de los estados de excepción ( ley 137 de 1994), en la cual se establecen y desarrollan la prevalencia sobre

tratados internacionales sobre derechos humanos, los derechos intangibles, los mecanismos de control a la limitación de derechos y garantías, la descripción de las prerrogativas del ejecutivo para cada una de las especies del estado de excepción y las sanciones derivadas de su extralimitación.

7. Proporcionalidad entre las medidas adoptadas y la gravedad de los hechos: se plantea la necesidad de establecer un equilibrio entre los hechos invocados y con las medidas tomadas para resolver la crisis.
8. No interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado: en los estados de excepción hay una alteración funcional transitoria de todas las ramas del poder, lo que no implica la anulación de los parámetros básicos del poder público, es decir, que esa alteración debe estar encaminada a conjurar la crisis.

En estas situaciones no se permite la suspensión del régimen constitucional en su conjunto sino únicamente en derechos no intangibles cuyo núcleo no sea esencial y sólo cuando sea estrictamente necesario para superar la crisis.

9. No investigación ni juzgamiento de civiles por la justicia penal militar.
10. Deber de declarar restablecido el orden público cuando cesen las causas que le dieron lugar.

### **Evolución del principio de proporcionalidad en los Estados de Excepción en Colombia**

La sentencia c -136 de 2008, cuyo Magistrado Ponente fue Humberto Sierra Porto, recoge ciertas definiciones, que se han planteado en sentencias anteriores como la c- 802 de 2002 (sentencia hito), del Principio de Proporcionalidad y se explica como aquel que impone que las medidas tomadas bajo el amparo del estado de excepción se limiten estrictamente a enfrentar idóneamente la amenaza que se cierne sobre el Estado. En materia del derecho internacional de los derechos humanos está expresamente señalado por el artículo 4° del PIDCP ó Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ó cuando señala que las disposiciones adoptadas por los Estados para conjurar las situaciones excepcionales deben estar estrictamente limitadas a la exigencia de la situación. La Ley Estatutaria de Estados de Excepción en el artículo 13 atribuye al principio de proporcionalidad el siguiente

contenido: las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

Así mismo señala la corte que: la doctrina europea ha precisado el alcance de este principio, la cual ha tenido cierta aplicación en el ámbito interamericano. Se considera que las medidas serán legítimas si (i) no es posible establecer otras menos gravosas, (ii) son aptas para contribuir en la solución del hecho que dio origen a la amenaza, (iii) la perturbación no puede conjurarse con procedimientos ordinarios y (iv) no exista otra medida de excepción que genere un impacto menor en términos de protección de derechos y garantías. (Corte Constitucional, Sentencia C 136 de 2009)

De conformidad a la sentencia C- 940 de 2002, la cual hace un análisis sobre la finalidad del control constitucional para los estados de excepción, su funcionamiento y aplicación del principio de proporcionalidad, deben tenerse en cuenta los siguientes puntos, pues del cumplimiento de estos criterios depende que pueda declararse la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un estado de excepción:

1. Cada declaratoria de estados de excepción debe corresponderse con la crisis que se motiva.
2. Las motivaciones de la excepcionalidad deben estar encaminadas a solucionar efectivamente el estado de excepción que se presenta.
3. Para declarar un estado de excepción, debe examinarse, si el Gobierno Nacional cuenta con otros mecanismos para solucionar la excepción.
4. Los decretos que desarrollan el estado de excepción deben dirigirse a poner fin a la crisis que se presenta y no apuntar a otros aspectos como, la financiación fiscal, la penalización de conductas no dirigidas a restablecer ese orden turbado.
5. En ningún caso, el estado de excepción puede violar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. (Cifuentes, 2002)

Es por ello que el principio de proporcionalidad está formulado como un medio de defensa de la Constitución y sus garantías, presupone la ponderación de bienes jurídicos constitucionales cuando existe conflicto entre dos o más derechos, se debe determinar

entonces cual derecho debe ser suspendido para que prevalezca el otro siempre y cuando dicha decisión sea estrictamente necesaria para conjurar la crisis y teniendo en cuenta que el núcleo esencial del derecho fundamental no puede ser violado o suspendido.

Según la Corte Constitucional, Sentencia C-136/2008 "El criterio de proporcionalidad exige, además de la situación excepcional que provoque un peligro-actual o inminente- contra la vida de la Nación y la insuficiencia de otro tipo de medidas normales, que la suspensión de los derechos tenga la virtualidad objetiva de solucionar la crisis; a contrario sensu, la suspensión de los derechos que en vez de ayudar a mejorar y superar la situación de crisis la empeora y propicia mayores violaciones, debe ser descartada." (p. 24).

El control constitucional de los estados de excepción, propende por el respeto y la supremacía de la Constitución Nacional al realizar un juicio en el cual se busca establecer la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, es por ello que el juez constitucional a través de sus sentencias resuelve el conflicto normativo al aplicar los presupuestos formales y materiales con lo que busca evitar manifestaciones erradas o arbitrarias por parte del presidente de la República que generen inestabilidad jurídica al otorgarle facultades extraordinarias de legislador. Es ahí donde recae la importancia del control que realiza la Corte, ya que del efectivo control que se haga dependerá en gran parte que no se abuse de la excepcionalidad o que se use para situaciones no coyunturales que pueden ser atendidas bajo los medios ordinarios.

## CONCLUSIONES

1. A partir de la expedición de la Constitución de 1991, se garantiza la supremacía de la Carta Política ya que bajo ninguna circunstancia puede ser suspendida en vigencia de un Estado de Excepción.
2. El control constitucional de los estados de Excepción es un mecanismo para defender la constitución, se fundamenta en unos principios de interpretación que

buscan garantizar un equilibrio entre las ramas del poder público, impidiendo si no hay una real emergencia la declaratoria de excepcionalidad.

3. La mayoría de estados de excepción declarados en Colombia no se corresponden con hechos coyunturales, graves o inminentes, sino más bien con problemas de carácter estructural que traen un fondo de historia, como lo son el narcotráfico, la violencia, las guerrillas, la corrupción, entre otros.
4. La aplicación del principio de proporcionalidad a los Estados de excepción ha evolucionado en la medida en que se ha hecho de una manera más estricta y visible para buscar esa correspondencia entre las medidas tomadas y la crisis que las generan, evitando arbitrariedades en cuanto a situaciones que no son coyunturales y pueden ser manejadas con los medios ordinarios.
5. el control constitucional busca poner un freno al uso indiscriminado de los estados de excepción, pero se requiere que cada vez sea más fuerte para obligar así al poder ejecutivo a hacer uso de todos los mecanismos ordinarios con los que cuenta para resolver crisis, para evitar que con cada situación salida un poco de nuestra realidad se declare una excepcionalidad que en el fondo no va a solucionar los problemas sino que va a ser tan ineficaz que requerirá de otro estado de excepción y así sucesivamente formando un círculo vicioso que lo único que genera es la inoperancia de nuestro sistema jurídico y un peligro para la democracia.
6. Hay que decir que el control que realiza la Corte Constitucional de los decretos declaratorios de Estados de Excepción no solo es jurídico, sino que ha sido tocado por lo político y ello obedece a una falta de objetividad y claridad en los temas juzgados, por lo que se hace necesario establecer unos criterios que permitan en la medida de lo posible llevar un hilo conductor en los fallos que respondan verdaderamente a la crisis y no a las diferentes situaciones que puedan afectar una decisión objetiva.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cifuentes, E. (2002). *Los estados de excepción constitucional en Colombia*. En: Revista Ius- et Praxis. Vol. 8, No. 1. Versión digital disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071800122002000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071800122002000100009&script=sci_arttext). (junio de 2014).
- López, Diego. (2006). *El derecho de los jueces*. Bogotá: Legis.
- Molina, C. M. (2003). *La Corte Constitucional ante los estados de excepción*. Medellín: Universidad de Medellín ó Centro de investigaciones jurídicas, políticas y sociales òOrión Álvarez Atehortúa.ö
- Orejuela, N. (2011) *Los estados de excepción en Colombia, una aproximación desde los mecanismos de control*. Universidad de san buenaventura Cali. Editorial bonaventuriana.
- Organización de Estados Americanos. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- República de Colombia. Constitución Política de Colombia. Versión digital disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>. (noviembre de 2014)
- República de Colombia. CORTE CONSTITUCIONAL. 02 de octubre de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. (Sentencia C-802). Pág. 69.

- República de Colombia. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. 07 de mayo de 1992. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. (Sentencia C-004). Pág. 16 - 19.
- República de Colombia. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala plena. 25 de febrero de 2009. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto. (Sentencia c ó 136). Pág. 182 a 190.
- República de Colombia. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. 31 de octubre de 2002. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. (Sentencia C-940).
- República de Colombia. Ley estatutaria de los estados de excepción. Ley 137 de 1994.