

Sentencia C-219/11

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Extemporaneidad en la adopción de medidas de excepción

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Características

Según el artículo 214 de nuestra Carta Política, son características generales de estas tres clases de estados de excepción las siguientes: i) la declaratoria que 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; ii) es posible la limitación de algunos derechos fundamentales, pero en ningún caso podrán suspenderse. Además, en todo caso se deben respetar las reglas de derecho internacional humanitario; iii) son regulados por una ley estatutaria; iv) las medidas que se adopten bajo su vigencia deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos; v) su declaración no puede interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; vi) 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; vii) 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; viii) 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.

ESTADOS DE EXCEPCION-Principios que lo regulan

La Ley Estatutaria de los Estados de Excepción establece los principios que guían tanto la declaración como todas aquellas medidas que sean adoptadas en el desarrollo de los mismos, entre los que se encuentran el de necesidad, proporcionalidad, temporalidad, legalidad, proclamación e intangibilidad de ciertos derechos.

PRINCIPIO DE NECESIDAD EN ESTADOS DE EXCEPCION-Contenido

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN ESTADOS DE EXCEPCION-Contenido

En relación con el principio de proporcionalidad, el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra que las medidas que podrán tomar los Estados en las situaciones de crisis deberán ser “estrictamente limitadas a las exigencias de la situación”. Por su parte, el artículo 27 de la Convención Americana permite que los estados adopten disposiciones “que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención”. El artículo 13 de la LEEE 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”. Lo anterior quiere decir que toda medida de excepción así como su declaratoria debe ser proporcional a la situación que la justifica en lo que respecta a la gravedad, naturaleza y ámbito de aplicación. Es decir, las disposiciones adoptadas efectivamente deben conjurar la amenaza al Estado. Así, podría presentarse un caso en el que aunque la declaratoria de emergencia esté justificada, no lo están las medidas, puesto que no son idóneas para afrontar la crisis.

PRINCIPIO DE TEMPORALIDAD EN ESTADOS DE EXCEPCION-Contenido

El principio de temporalidad apunta a que toda medida de excepción tenga una duración limitada de acuerdo con las exigencias de la situación. Es decir, se prohíbe la permanencia de las medidas de excepción una vez finalizada la emergencia, así como la adopción de medidas por tiempo ilimitado. De lo contrario, podría darse el fenómeno de la institucionalización de los regímenes de excepción. Este principio de temporalidad fue recogido por el artículo 215 de la Carta cuando estableció que el estado de emergencia económica, social o ecológica será declarado por períodos de hasta 30 días, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN ESTADOS DE EXCEPCION-Contenido

El principio de legalidad tiene dos acepciones, desde la perspectiva del derecho interno, supone la obligación del Estado de actuar de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales que rigen la declaratoria de un estado de emergencia y el

otorgamiento de poderes excepcionales. Desde la perspectiva del derecho internacional público, implica que las suspensiones de derechos adoptadas en virtud de la declaratoria de un estado de excepción no deben ser incompatibles con otras obligaciones bajo el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional.

PRINCIPIO DE PROCLAMACION O DE DECLARACION PUBLICA EN ESTADOS DE EXCEPCION-Contenido

El principio de proclamación o de declaración pública, el Estado que va a hacer uso de las medidas excepcionales debe manifestar expresamente las razones que fundamentan su decisión, esto es, las circunstancias que amenazan la vida de la nación y que justifican la suspensión de garantías. La notificación implica el aviso a los organismos internacionales de la declaratoria del estado y de los derechos suspendidos. Esta notificación debe hacerse por intermedio del Secretario General de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos o del Consejo de Europa, según el caso, en la forma como lo determine cada instrumento. Estos organismos, a su vez, deben hacer llegar la información correspondiente a los estados partes de los diferentes pactos.

PRINCIPIO DE INTANGIBILIDAD DE DERECHOS EN ESTADOS DE EXCEPCION-Contenido

El principio de intangibilidad de derechos se recoge en el artículo 4 de la LEEE, que a su turno tiene origen en el derecho internacional de los derechos humanos, específicamente en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos. El contenido y alcance de esta cláusula es el siguiente: los derechos enunciados como intangibles no pueden ser limitados ni restringidos bajo los estados de excepción. El artículo 4 consagra que no podrán suspenderse en estados de excepción las siguientes garantías: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la

familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles y el derecho al habeas corpus. Igualmente, prevé que no podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. La jurisprudencia constitucional también ha señalado que el principio de intangibilidad de derechos se extiende a otros, distintos a los señalados en los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto.

ESTADOS DE EXCEPCION-Límites materiales y temporales al ejercicio de las facultades presidenciales

La Constitución de 1991 fijó límites materiales y temporales al ejercicio de las facultades presidenciales bajo cada uno de los estados de excepción y estableció estrictos controles con el fin de lograr el equilibrio entre la normalidad y la anormalidad que se produce con la declaración de cada uno de los estados regulados en los artículos 212, 213 y 215. En ese sentido, la Carta Política señaló expresamente el plazo que podía durar cada estado de excepción, lapsos dentro de los cuales el Gobierno Nacional puede hacer uso de las facultades extraordinarias de las que queda revestido una vez se decreta el correspondiente estado. Esta limitación en los tiempos que hizo el Constituyente de 1991 buscó remediar el uso ilimitado, intemporal y abusivo que los Gobiernos hicieron del estado de sitio regulado en el artículo 121 de la Constitución de 1886, el cual carecía de términos máximos de duración, a diferencia del estado de emergencia social y económica regulado en el artículo 122, que estaba limitado a 90 días en el año calendario, y que hizo que el país viviera permanentemente en un estado excepcional con los costes que de ello se derivaban para la supervivencia del Estado de Derecho. En consecuencia, se fijaron diversos plazos de duración para cada estado de excepción, lapsos que también se convierten en el término máximo con que cuenta el Gobierno Nacional para hacer uso de las facultades extraordinarias que adquiere con la declaración del respectivo estado excepcional, a saber:

El estado de guerra exterior, que regula el artículo 212 de la Constitución no tiene un período determinado, pues él dependerá del tiempo que dure la confrontación armada, asunto que el Constituyente no podía determinar. Sin embargo, es claro que terminada la situación de guerra, el Gobierno nacional inmediatamente debe levantar el estado de excepción. Es decir, el término de vigencia no está determinado pero es determinable: lo que dure la situación de guerra. El estado de conmoción interior, que regula el artículo 213 de la Constitución, señala que el término de su declaración no será mayor a 90 días, prorrogables

por dos períodos iguales, es decir que este estado de excepción tiene una duración máxima de 270 días. La declaración de emergencia social, económica, ecológica o grave calamidad pública, que regula el artículo 215, expresamente señala que se puede declarar por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Violación del principio de temporalidad por inobservancia de los plazos fijados en la Constitución

Referencia: Expediente RE-194

Revisión oficiosa del Decreto Legislativo 015 de 2011 “Por el cual se establecen los límites máximos de velocidad para garantizar la seguridad vial en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., treinta (30) de marzo de dos mil once (2011)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Juan Carlos Henao Pérez -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luís Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

Mediante oficio del 7 de agosto de 2011, el señor Presidente de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 015 de 2011 “Por el cual se

establecen los límites máximos de velocidad para garantizar la seguridad vial en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

El 14 de enero de 2011, en reparto efectuado en la Sala Plena, el decreto de la referencia le correspondió al despacho del doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, quien recibió el expediente el 17 de enero.

Por auto del veinte (20) de enero, el despacho del Magistrado Sustanciador asumió el conocimiento del proceso, ordenó practicar algunas pruebas, fijar en lista el expediente, comunicarlo a algunas entidades privadas y oficiales, y correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

1. NORMA OBJETO DE REVISIÓN

El texto de la norma objeto de análisis, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No.47.945 del 7 de enero de 2011, es el siguiente:

“DECRETO 015 DE 2011

(enero 6 de 2011)

Por el cual se establecen los límites máximos de velocidad para garantizar la seguridad vial en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

El Presidente de la República de Colombia,

En ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 4580 de 2010, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 4580 de 2010, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Social en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública ocurrida por la ola invernal que se viene presentando e impedir la extensión de sus efectos.

Que a raíz de la situación presentada por la ola invernal, la infraestructura vial y urbana ha resultado gravemente deteriorada, por las graves inundaciones, derrumbes, daños de vías; lo cual amenaza, entre otros aspectos, la seguridad vial y la movilidad de los habitantes del territorio nacional.

Que como consecuencia de los desastres generados en la infraestructura con ocasión a la ola invernal, la seguridad y movilidad en nuestras vías se ha reducido notablemente.

Que en virtud de lo anterior, es fundamental mantener un límite de velocidad que atienda la realidad de la crisis generada por la ola invernal y su continuidad, la cual, sin duda alguna, aumenta el riesgo de accidentalidad por los actuales niveles de lluvia, deterioros en la infraestructura, entre otros aspectos.

Que en consecuencia, la situación de emergencia que atraviesa el país no admite velocidades superiores a cien (100) kilómetros por hora en las de carreteras nacionales y departamentales, y sesenta (60) kilómetros por hora las vías urbanas y carreteras municipales.

Que en determinadas carreteras departamentales y nacionales del país, puede ser potencialmente viable mantener el límite de velocidad a ciento veinte (120) kilómetros por hora, pero esto no se compadece con mantener un índice más alto dadas las condiciones actuales de las vías, como consecuencia de la ola invernal.

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 106 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:

“Artículo 106. Límites de velocidad en vías urbanas y carreteras municipales. En vías urbanas y en las carreteras municipales o distritales las velocidades máximas y mínimas para vehículos de servicio público o particular será determinada y debidamente señalizada por la autoridad de Tránsito competente en el Distrito o Municipio respectivo. En ningún caso podrá sobrepasar los 60 kilómetros por hora.

La velocidad en zonas escolares y en zonas residenciales será hasta de treinta (30) kilómetros por hora”.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 107 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:

“Artículo 107. Límites de velocidad en carreteras nacionales y departamentales. En las carreteras nacionales y departamentales la velocidad máxima permitida posible será de cien (100) kilómetros por hora. Para el servicio público, de carga y de transporte escolar la velocidad máxima permitida posible será de ochenta (80) kilómetros por hora. Será obligación del Ministerio de Transporte o de la Gobernación respectiva realizar la debida señalización de los máximos efectivos permitidos de velocidad según las especificaciones de cada una de las carreteras en sus diferentes tramos sin sobrepasar los máximos posibles anteriormente fijados. Estas mismas autoridades tendrán la obligación de reducir temporalmente los máximos efectivos permitidos de velocidad cuando las condiciones de las vías así lo aconsejen.

Cuando no exista señalización de velocidad máxima en las carreteras nacionales y departamentales, los vehículos, cualquiera que sea su naturaleza, no podrán superar los ochenta (80) kilómetros por hora.

Parágrafo 1°. La entidad encargada de fijar la velocidad máxima y mínima, en las zonas urbanas de que trata el artículo 106 y en las carreteras nacionales y departamentales de que trata este artículo, debe establecer los límites de velocidad de forma sectorizada, razonable, apropiada y coherente con el tráfico vehicular, las condiciones del medio ambiente, la infraestructura vial, el estado de las vías, visibilidad, las especificaciones de la vía, su velocidad de diseño, las características de operación de la vía.

Parágrafo 2°. Teniendo en cuenta que en determinadas carreteras nacionales y departamentales del país puede ser potencialmente viable establecer límites de velocidad superiores a cien (100) kilómetros por hora, en estos eventos la autoridad competente podrá establecer los límites de velocidad atendiendo a un máximo de ciento veinte (120) kilómetros por hora, siempre y cuando existan serios y comprobados fundamentos como resultado de la aplicación la metodología adoptada por el Ministerio de Transporte para tal efecto”.

Artículo 3°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

1. INFORMES SOLICITADOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL AL GOBIERNO NACIONAL

Mediante Auto de 20 de enero de 2011, el Magistrado Ponente, ofició que por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación se solicitara a:

1.2.1. La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República para que, tramitara ante las autoridades correspondientes y remitiera a la Corte Constitucional un informe detallado sobre las razones fácticas que motivaron la expedición del Decreto Legislativo 015 de 2011, su conexidad con el Decreto Legislativo 4580 de 2010, y la necesidad, idoneidad y proporcionalidad en estricto sentido de las medidas que en él se contemplan. El informe debía contener en especial la siguiente información:

1.2.1.1. Razones detalladas que expliquen porqué las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 015 de 2011 contribuirán a superar la crisis que originó el fenómeno de la Niña.

1.2.1.2. Las razones por las cuales las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 015 de 2011 están destinadas exclusivamente a conjurar el Estado de Emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 4580 de 2010 y a impedir la extensión de sus efectos, y no a cumplir otros propósitos.

1.2.1.3. Las razones por las cuales las medidas adoptadas en el decreto no podían implementarse mediante los mecanismos ordinarios de los que dispone el Gobierno.

1.2.2. Al Ministerio de Transporte para que explicara ante esta Corporación los efectos que en materia de seguridad vial y movilidad tendría el Decreto Legislativo 015 de 2011.

1.2.3. A la Policía Nacional para que explicara ante esta Corporación los efectos que en materia de seguridad vial y movilidad tendría el Decreto Legislativo 015 de 2011.

1.2.4. Igualmente invitó a participar a la Federación Colombiana de Municipios; a la Federación Colombiana de Transportadores de Carga por carretera -Colfegar, a la Asociación Nacional de Empresas Transportadoras -Asecarga- y a las Universidad del Rosario, Javeriana, Externado y Sergio Arboleda.

1. RESPUESTA A LAS SOLICITUDES REALIZADAS EN EL AUTO DEL 20 DE ENERO DE 2011

Con el fin de dar respuesta a los interrogantes planteados por el Magistrado Ponente y defender la constitucionalidad del decreto en revisión, presentaron escritos el Director de Tránsito y Transporte, el Ministerio de Transporte y la Secretaría Jurídica de Presidencia, cuyos escritos se pueden resumir así:

1.3.1. Policía Nacional

1. El escrito comienza con una descripción del número de departamentos afectados con la ola invernal y los efectos que ésta causó en la malla vial. Se señala que de los 32 departamentos, 28 fueron afectados, indicando que Santander, Bolívar, Atlántico, Magdalena, Córdoba, Sucre y Chocó fueron los más perjudicados.

1. Se indica que 85 vías presentaban problemas de derrumbes de las cuales 11 fueron cerradas totalmente y 8 en forma parcial.

1. Las lluvias continuas hicieron que los altos niveles de saturación de los suelos causaran problemas de drenaje en las zonas inundadas afectando, entre otros, la infraestructura vial por deslizamientos y derrumbes, lo que incide en la movilidad.

1. Si a los problemas de infraestructura vial, alta pluviosidad, se le agrega la topografía del territorio nacional, la conclusión clara es que los límites de velocidad no pueden exceder los 100 kilómetro por hora.

1. Presenta un cuadro con la estadística de los accidentes en los últimos dos años para demostrar que la accidentalidad asociada a los excesos de velocidad han aumentado entre 2009 y 2010 y anexa un álbum fotográfico que muestra el estado de muchas de las vías en el territorio nacional.

1.3.2. Ministerio de Transporte

El Ministerio de Transporte además de los argumentos presentados por el Director de la Policía de Tránsito, señala:

1.3.2.1. La intensidad de las lluvias necesariamente incide en la accidentalidad, lo que obliga a la reducción de los límites de velocidad, específicamente por la “exposición a los peligros de la conducción de vehículos automotores”. A mayor velocidad, mayor riesgo de de accidentes.

1.3.2.2. Los términos que se exigen para reformar una ley resultan dispendiosos, razón por las que las facultades extraordinarias se convierten en el mecanismo idóneo para salvaguardar los derechos a la vida e integridad de las personas que transitan por las diferentes vías.

1.3.2.3. Finalmente, se anexa un álbum fotográfico que muestra el estado de muchas de las vías en el territorio nacional.

1. Secretaria Jurídica de la Presidencia.

La Secretaria Jurídica de la Presidencia, doctora Cristina Pardo Schlesinger, intervino para justificar la necesidad de la medida, señalando expresamente que esta busca evitar que se presentaran pérdidas de vida y lesiones a la integridad de las personas que pudieran transitar en las deterioradas carreteras del país. En el documento se hace un examen de cada uno de los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para esta clase de decretos legislativos para señalar que ella era necesaria, idónea, proporcional y debidamente motivada.

1. INTERVENCIONES

1.4.1. Federación Nacional de Departamentos.

La única intervención que se presentó fue la de la Federación Nacional de Departamentos, por intermedio de su Directora Ejecutiva, María Teresa Forero de Saade, solicitó la declaración de exequibilidad del decreto que se revisa, pues en su criterio fue expedido en cumplimiento de lo señalado por el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia con el fin de contrarrestar los efectos negativos que la ola invernal causó en las vías y como tal la reducción de los límites máximos de velocidad se asocia directamente con los hechos que dieron origen a la declaración de emergencia, pues es claro que con el decreto 015 de 2011, se busca la seguridad vial y la prevención de accidentes de tránsito.

1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, dentro del término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia, en el cual solicitó declarar la

inexequibilidad del Decreto Legislativo 015 del 6 de enero de 2011, teniendo en cuenta que el mismo fue expedido por fuera del término en que estuvo vigente el Decreto 4580 de 2010, por cuanto éste perdió vigencia el 5 de enero y el decreto en mención fue expedido un día después, hecho que lo hace inexecutable y como tal sus efectos deben ser retroactivos al momento de su expedición.

1. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 015 de 2011, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 215 y el numeral 7º del artículo 241 de la Carta Política.

1. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala establecer si:

1. El Decreto Legislativo 015 de 2011 fue expedido dentro del término de vigencia de la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional en todo el territorio nacional mediante el Decreto Legislativo 4580 de 2010.

1. El Decreto Legislativo 015 de 2011 se ajusta a los requisitos constitucionales, legales y jurisprudenciales, específicamente los relativos a la necesidad y conexidad con las causas que dieron origen a la declaración del estado de excepción.

1. GENERALIDADES DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN COLOMBIA

1. La regulación de los estados de excepción en la Constitución de 1991 fue la respuesta al empleo abusivo de la figura del estado de sitio en Colombia. Por ello la Carta de 1991 les impuso límites materiales y temporales al ejercicio de las facultades presidenciales bajo cada uno de los estados de excepción y reforzó sus controles¹.

Lo primero que regula la Carta Política es la existencia de tres estados de excepción: la guerra exterior², conmoción interior³ y emergencia económica, social y/o ecológica⁴.

A continuación, el artículo 152 ordena al Congreso expedir una ley estatutaria que regule los estados de excepción. En desarrollo de este mandato, el legislador expidió la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, Ley 137 de 1994 (en adelante LEEE), que en su artículo 2º señala que su finalidad es (i) “establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno” y (ii) fijar “las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales”. De conformidad con la misma disposición, los hechos que autorizan el uso de las facultades excepcionales deben corresponder a “circunstancias extraordinarias [que] hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado”.

1. Según el artículo 214 de nuestra Carta Política, son características generales de estas tres clases de estados de excepción las siguientes:

i. la declaratoria que 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;

i. es posible la limitación de algunos derechos fundamentales, pero en ningún caso podrán

suspenderse. Además, en todo caso se deben respetar las reglas de derecho internacional humanitario;

ii. son regulados por una ley estatutaria;

i. las medidas que se adopten bajo su vigencia deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos;

i. su declaración no puede interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;

i. 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;

i. 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;

i. 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.

1. Adicionalmente, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción establece los principios que guían tanto la declaración como todas aquellas medidas que sean adoptadas en el desarrollo de los mismos, entre los que se encuentran el de necesidad, proporcionalidad, temporalidad,

legalidad, proclamación e intangibilidad de ciertos derechos.

1. El principio de necesidad se refiere a la exigencia de que la situación que da origen a la proclamación de un régimen de excepción sea de tal gravedad que justifique el investir al Presidente de facultades excepcionales. En estos términos, el artículo 4.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece: “En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación”. Así mismo, el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra que “1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado”.

El artículo 2 de la LEEE desarrolla este principio y prevé que las facultades excepcionales sólo podrán ser empleadas bajo “circunstancias extraordinarias [que] hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado”.

Los tribunales internacionales también se han pronunciado sobre este principio. Así por ejemplo, en el caso *Lawless*, en sentencia del 1 de julio de 1961, la Corte Europea de Derechos Humanos sostuvo que “el peligro público para la vida de la Nación al que se refiere el Convenio Europeo debe ser una situación excepcional de crisis o emergencia que afecte toda la población y que constituya una amenaza a la vida organizada de la comunidad que compone un Estado”. De manera similar, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General No.29, Parr 3, estableció que “aún en un conflicto armado las disposiciones que suspendan la aplicación del Pacto se permitirán sólo en la medida en que la situación constituya un peligro para la vida de la Nación”. Por último, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció en la “Observación general sobre el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: estados de excepción y suspensión de derechos” lo siguiente:

“Las medidas que suspenden la aplicación de alguna disposición del Pacto deben ser de carácter excepcional y temporal. Antes de que un Estado adopte la decisión de invocar el artículo 4 es necesario que se reúnan dos condiciones fundamentales: que la situación sea de un carácter excepcional que ponga en peligro la vida de la nación y que el Estado Parte haya proclamado oficialmente el estado de excepción. Este último requisito es esencial para el mantenimiento de los principios de legalidad e imperio de la ley cuando son más necesarios.

Al proclamar un estado de excepción cuyas consecuencias pueden entrañar la suspensión de cualquier disposición del Pacto, los Estados deben actuar dentro del marco constitucional y demás disposiciones de ley que rigen esa proclamación y el ejercicio de las facultades de excepción; incumbe al Comité vigilar que las leyes pertinentes faciliten y garanticen el cumplimiento del artículo 4. Para que el Comité pueda cumplir esta tarea, los Estados Partes en el Pacto deben proporcionar en sus informes presentados con arreglo al artículo 40 información suficiente y exacta sobre su legislación y práctica en materia de facultades de excepción.”

1. En relación con el principio de proporcionalidad, el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra que las medidas que podrán tomar los Estados en las situaciones de crisis deberán ser “estrictamente limitadas a las exigencias de la situación”. Por su parte, el artículo 27 de la Convención Americana permite que los estados adopten disposiciones “que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención”.

El artículo 13 de la LEEE 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”.

Lo anterior quiere decir que toda medida de excepción así como su declaratoria debe ser proporcional a la situación que la justifica en lo que respecta a la gravedad, naturaleza y ámbito de aplicación. Es decir, las disposiciones adoptadas efectivamente deben conjurar la amenaza al Estado. Así, podría presentarse un caso en el que aunque la declaratoria de emergencia esté justificada, no lo están las medidas, puesto que no son idóneas para afrontar la crisis.

En este sentido, un importante doctrinante en la materia -Daniel Zovatto- considera que el principio de proporcionalidad debe tener en cuenta “i) Un análisis de la situación real que está viviendo el país determinado en su momento concreto; ii) demostrar que las medidas ordinarias no son suficientes para hacer frente a la situación, y iii) cuáles son las otras medidas de emergencia o de excepción alternativas, que pueden resultar menos lesivas para el disfrute de los derechos humanos”.⁵

1. El principio de temporalidad apunta a que toda medida de excepción tenga una duración limitada de acuerdo con las exigencias de la situación. Es decir, se prohíbe la permanencia de las medidas de excepción una vez finalizada la emergencia, así como la adopción de medidas por tiempo ilimitado. De lo contrario, podría darse el fenómeno de la institucionalización de los regímenes de excepción.

Este principio de temporalidad fue recogido por el artículo 215 de la Carta cuando estableció que el estado de emergencia económica, social o ecológica será declarado por períodos de hasta 30 días, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

1. El principio de legalidad tiene dos acepciones, desde la perspectiva del derecho interno, supone la obligación del Estado de actuar de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales que rigen la declaratoria de un estado de emergencia y el otorgamiento de poderes excepcionales. Desde la perspectiva del derecho internacional público, implica que las suspensiones de derechos adoptadas en virtud de la declaratoria de un estado de excepción no deben ser incompatibles con otras obligaciones bajo el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional.

1. El principio de proclamación o de declaración pública, el Estado que va a hacer uso de las medidas excepcionales debe manifestar expresamente las razones que fundamentan su decisión, esto es, las circunstancias que amenazan la vida de la nación y que justifican la suspensión de garantías.⁶ La notificación implica el aviso a los organismos internacionales de la declaratoria del estado y de los derechos suspendidos. Esta notificación debe hacerse por intermedio del Secretario General de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos o del Consejo de Europa, según el caso, en la forma como lo determine cada instrumento. Estos organismos, a su vez, deben hacer llegar la información correspondiente a los estados partes de los diferentes pactos.

2. Por último, el principio de intangibilidad de derechos se recoge en el artículo 4 de la LEEE, que a su turno tiene origen en el derecho internacional de los derechos humanos,

específicamente en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷ y en el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁸. El contenido y alcance de esta cláusula es el siguiente: los derechos enunciados como intangibles no pueden ser limitados ni restringidos bajo los estados de excepción.

El artículo 4 consagra que no podrán suspenderse en estados de excepción las siguientes garantías: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles y el derecho al habeas corpus⁹. Igualmente, prevé que no podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La jurisprudencia constitucional también ha señalado que el principio de intangibilidad de derechos se extiende a otros, distintos a los señalados en los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto.¹⁰

1. EXAMEN DE LOS ASPECTOS FORMALES DEL DECRETO LEGISLATIVO 015 DE 2011

Con base en el texto del Decreto 015 de 2011, la Sala constata lo siguiente:

1. El decreto fue proferido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 superior, en concordancia con la LEEE y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 4580 de 2010 que declaró la emergencia social en todo el territorio nacional.

1. El decreto contiene un conjunto de consideraciones que pretenden dar cuenta de la necesidad, conexidad y pertinencia de las disposiciones en ella contenidas y su relación con la solución de los hechos que dieron lugar a la declaración del estado de excepción.

1. El decreto fue suscrito por el Presidente de la República y la totalidad de los ministros.

1. El decreto fue expedido el 6 de enero de 2011 y publicado en el Diario Oficial el 7 de enero de 2011, según el Gobierno Nacional, con fundamento en el Decreto Legislativo 4580 de 2010. Este requisito requiere ser analizado a profundidad, según lo expuesto por el Ministerio Público, tal como se hará a continuación.

1. LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA, SOCIAL, ECONÓMICA Y ECOLÓGICA EN EL DECRETO 4850 DE 2010: TÉRMINOS.

1. La Constitución de 1991 fijó límites materiales y temporales al ejercicio de las facultades presidenciales bajo cada uno de los estados de excepción y estableció estrictos controles con el fin de lograr el equilibrio entre la normalidad y la anormalidad que se produce con la declaración de cada uno de los estados regulados en los artículos 212, 213 y 21511.

En ese sentido, la Carta Política señaló expresamente el plazo que podía durar cada estado de excepción, lapsos dentro de los cuales el Gobierno Nacional puede hacer uso de las facultades extraordinarias de las que queda revestido una vez se decreta el correspondiente estado. Esta limitación en los tiempos que hizo el Constituyente de 1991 buscó remediar el uso ilimitado, intemporal y abusivo que los Gobiernos hicieron del estado de sitio regulado en el artículo 121 de la Constitución de 1886, el cual carecía de términos máximos de duración, a diferencia del estado de emergencia social y económica regulado en el artículo 122, que estaba limitado a 90 días en el año calendario, y que hizo que el país viviera

permanentemente en un estado excepcional con los costes que de ello se derivaban para la supervivencia del Estado de Derecho.

En consecuencia, se fijaron diversos plazos de duración para cada estado de excepción, lapsos que también se convierten en el término máximo con que cuenta el Gobierno Nacional para hacer uso de las facultades extraordinarias que adquiere con la declaración del respectivo estado excepcional, a saber:

1. El estado de guerra exterior, que regula el artículo 212 de la Constitución no tiene un período determinado, pues él dependerá del tiempo que dure la confrontación armada, asunto que el Constituyente no podía determinar. Sin embargo, es claro que terminada la situación de guerra, el Gobierno nacional inmediatamente debe levantar el estado de excepción. Es decir, el término de vigencia no está determinado pero es determinable: lo que dure la situación de guerra.

1. El estado de conmoción interior, que regula el artículo 213 de la Constitución, señala que el término de su declaración no será mayor a 90 días, prorrogables por dos períodos iguales, es decir que este estado de excepción tiene una duración máxima de 270 días.

1. La declaración de emergencia social, económica, ecológica o grave calamidad pública, que regula el artículo 215, expresamente señala que se puede declarar por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

1. La inobservancia de los plazos fijados en la Constitución: violación del principio de temporalidad.

Los plazos antes mencionados se convierten en el límite temporal máximo que tiene el

Gobierno Nacional no sólo para decretar el correspondiente estado de excepción, sino para dictar los decretos legislativos que los desarrollen y con ellos se concreta el principio de temporalidad de los estados de excepción. Obviamente, si el estado de excepción en el caso de la conmoción interior y en la emergencia social, económica, ecológica o grave calamidad pública es declarado por un término menor al señalado en la Constitución, el plazo para la expedición de los decretos legislativos será el que se señale en el decreto por medio del cual se declara el respectivo estado excepcional.

En consecuencia, vencido o finalizado el plazo de la declaración del correspondiente estado de excepción o terminada la guerra exterior, el Gobierno Nacional pierde competencia para proferir decretos legislativos y los mismos deben ser declarados inexecutable por falta de competencia del Ejecutivo para su expedición y las medidas en ellos adoptadas deben quedar sin efectos desde el mismo día en que fueron expedidos, porque al tratarse de normas proferidas en el marco de una situación excepcional que afecta la institucionalidad y el normal funcionamiento del Estado de Derecho, no es dable aceptar que la norma jurídica dictada bajo el supuesto amparo de un estado de excepción que ya no existía, proyecte sus efectos hasta la fecha del fallo en que se revise su constitucionalidad, toda vez que finalizado el término para el que fue decretado el correspondiente estado de excepción, se reestablece el equilibrio de poderes, y el Ejecutivo pierde inmediatamente la competencia para legislar, que es una de las principales prerrogativas que este poder público adquiere como consecuencia inmediata de la declaración de uno cualquiera de los estado de excepción regulados en la Constitución.

Lo anterior significa que dictar un decreto legislativo por fuera del término que el Ejecutivo tenía para ello, resuelta ser una usurpación de la competencia del poder legislativo que no puede producir ningún efecto.

En ese orden de ideas, se hace imperioso determinar si el decreto objeto de revisión se dictó en los términos para los cuales se estableció la emergencia social, económica, ecológica por grave calamidad pública decretada mediante el Decreto 4580 de 2010.

1. El decreto 4580 de 2010 y el término de la declaración del estado de emergencia social, económica, ecológica por grave calamidad pública.

1. El artículo primero del mencionado decreto, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de su expedición, lo que ocurrió el 7 de diciembre de 2010.

En concepto del Ministerio Público, los treinta (30) días a que se refiere el decreto vencieron el 5 de enero de 2011. Efectivamente, un conteo de los días calendario del mes de diciembre y los primeros de enero, confirman el hecho de que la declaración de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública finalizó el 5 de enero de 2011.

1. El término días a que se refiere la Constitución en los artículos 213 y 215, así como la ley estatutaria, Ley 137 de 1994, en adelante LEEE y el decreto en comento, deben ser entendidos como días calendario y no hábiles como lo ordena la regla general en materia de contabilización de términos, artículo 69 de la Ley 4 de 1913, según el cual cuando las normas se refieran a días ha de entenderse que éstos son hábiles y los meses y años se contabilizarán como calendario. El precepto en mención establece: “En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil” (negrilla fuera de texto).

Lo anterior, por cuanto es claro que la declaración de un estado de excepción, introduce al Estado en una anormalidad institucional en razón de la alteración de poderes a favor del Ejecutivo, el cual queda investido de una serie de facultades extraordinarias de las cuales puede hacer uso en cualquier tiempo, es decir, sin importar conceptos tales como los de vacancia o feriados.

La declaración de un estado de excepción y las graves consecuencia que ella genera para el normal funcionamiento de la institucionalidad de un Estado y los derechos fundamentales de las personas que habitan en el territorio, dado que muchos de ellos pueden ser limitados, en los términos del artículo 27 de la Convención y 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, obliga a la Corte Constitucional a hacer una interpretación restrictiva del concepto días, a diferencia de otras interpretaciones que frente a la misma locución ha realizado esta Corte, pues entender que la declaración del estado excepcional es sólo para los días hábiles, es

permitir una extensión de la alteración institucional más allá de los límites temporales que el Constituyente de 1991 expresamente quiso imponer.

Efectivamente, la jurisprudencia constitucional en relación con el concepto de días que emplea la Constitución ha efectuado dos interpretaciones según la competencia de que se trate.

Una primera interpretación hace referencia a días hábiles. En ese sentido, interpretando el artículo 86 de la Constitución que señala que “en ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución”, se precisó que ese término era de días hábiles, porque es en ellos durante los cuales se ejerce la función judicial.¹²

Igual interpretación se efectuó frente al artículo 166 de la Constitución, referida al lapso con el que cuenta el Presidente de la República para objetar los proyecto de ley. En diversos fallos, sin mayores explicaciones, se ha dicho que dicho término debe entenderse como días hábiles¹³.

Una segunda interpretación hace referencia a días calendario. Este análisis diverso del término días, se hizo en relación con el artículo 160 de la Constitución, referido al lapso de los ocho días que deben transcurrir entre un debate de un proyecto de ley entre la comisión y la plenaria de una de las Cámaras. En este evento, la jurisprudencia constante de esta Corporación, ha señalado que los ocho días no necesariamente deben ser hábiles, por cuanto la actividad legislativa puede no coincidir con estos días, y por ello, lo importante es que se entienda que los días que deben transcurrir entre un debate y otro son completos y diferentes a aquel en que se verificó el debate del proyecto¹⁴.

En relación con los estados de excepción también ha operado esta interpretación restrictiva del concepto. En sentencia C-154 de 1993¹⁵, se señaló “La Corte encuentra que este término[calendario] se ajusta a la Carta. Otra modalidad de contabilización - como sería la de tomar en consideración únicamente los días hábiles - desconocería el principio de interpretación restrictiva referido al alcance de las facultades presidenciales bajo los estados de excepción. De otra parte, debe tenerse en cuenta que la función de conservar y restablecer el orden público no puede tener solución de continuidad durante los días festivos”

Esta segunda interpretación de la alocución días, es la que debe acoger y mantener esta Corporación para el caso de los estados excepción, para insistir que cuando los artículos 213 y 215 se refieren a los lapsos máximos en que el Presidente de la República puede decretar un estado de excepción, la expresión días que empleó el Constituyente, ha de entenderse como días calendario o corridos, teniendo en cuenta que ésta permite que la alteración institucional que genera tal declaración para la supervivencia misma del Estado de Derecho no se prolongue por fuera de los límites y restricciones que quiso imponer el Constituyente.

De acogerse una interpretación distinta a la que aquí se está haciendo, implicaría aceptar que el estado de excepción que se decretó a través del Decreto 4850 de 2010 no vencía 5 de enero sino el 19 de enero de 2011, tesis inaceptable, porque la declaración no sería por treinta (30) días sino por cuarenta y cuatro (44) días.

Lo dicho en precedencia, obliga a la Corte Constitucional a declarar la inexecutable del Decreto 015 del 2011 “Por el cual se establecen los límites máximos de velocidad para garantizar la seguridad vial en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el Decreto Legislativo 015 de 2011 “Por el cual se establecen los límites máximos de velocidad para garantizar la seguridad vial en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En la sentencia C-802 de 2002 se hace amplia referencia a las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente en materia de la regulación de los estados de excepción. Se cita por ejemplo el Informe - Ponencia para primer debate en plenaria "Normas de Excepción. El Estado de Sitio y el Estado de Excepción. La Emergencia Económica y Social", preparado por

los constituyentes Antonio Navarro Wolff, Antonio Galán Sarmiento, Fabio Villa Rodríguez y José Matías Ortiz, documento en el cual textualmente se afirma: “el estado de excepción no es ni puede ser un estado de hecho. Es una de las expresiones del estado de derecho. Por lo tanto debe ser normado. Tiene como objeto el reforzamiento de la facultad defensiva del Estado para recuperar la normalidad dentro del estado de derecho” Cfr. Gaceta Constitucional No. 76 del 18 de mayo de 1991, páginas 12 a 16. También se hace alusión a la ponencia “Suspensión de Derechos y Libertades en Estado de Excepción” coordinada por el delegatario Jaime Ortiz Hurtado. En este documento se pone de manifiesto la necesaria sujeción de las facultades excepcionales a la intangibilidad de derechos tales como la vida, la integridad personal, la prohibición de esclavitud y servidumbre, la prohibición de discriminación, el derecho a la personalidad jurídica, los derechos de nacionalidad, los derechos políticos, el principio de legalidad y retroactividad, las libertades de conciencia y de religión, la protección a la familia y los derechos del niño Cfr. Gaceta Constitucional No. 107 del 24 de junio de 2002, páginas 6 y 7.

2 Artículo 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. | 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.

3 Artículo 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.

4 Artículo 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. | El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. | El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. | El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de

iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. | El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo. | El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia. | El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo. | Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

5 ZOVATTO GARETTO DANIEL. "La suspensión de garantías: Un análisis comparativo de la Convención Americana de Derechos Humanos y las Constituciones de los Estados Partes" En: The American University Law Review.Vol 13 1980.

6 Un sector de la doctrina clasifica en formales y materiales las garantías contenidas en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Las garantías formales son el principio de proclamación y el principio de notificación. Y las garantías materiales son el principio que debe tratarse de una amenaza excepcional, el principio de proporcionalidad, el principio de no discriminación, el principio de intangibilidad de ciertos derechos fundamentales y el principio de compatibilidad con las obligaciones impuestas por el Derecho Internacional. Zobatto, Daniel. Ob. cit. p.87 y ss.

7 Artículo 4º:

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza,

color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.

3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

9 El texto original de la LEEE señalaba también como intangible el derecho de los

colombianos por nacimiento a no ser extraditados, sin embargo esta previsión quedo derogada en virtud del Acto Legislativo 1º de 1997.

10 En este sentido en la Sentencia C-135 de 2009, se señaló que esta extensión se origina por tres vías: primera, cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos de restricción excepcional involucra no uno, sino un conjunto de prerrogativas que guardan relación entre sí, todas éstas quedan cobijadas por la salvaguarda. La segunda, dada la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de excepción incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión en los mismos términos de los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto. Y la tercera, dada la vigencia de las garantías judiciales en los estados de excepción, ellas, en especial los recursos de amparo y de hábeas corpus, también están excluidas de la restricción de su ejercicio. En torno a este punto, si bien la Convención Americana, al enumerar en el artículo 27 los derechos intangibles durante los estados de excepción no hizo referencia expresa a los artículos 7.6 y 25.1, su ejercicio tampoco puede restringirse por tratarse de garantías judiciales indispensables para la efectiva protección de los derechos

11 Cfr, sentencia C-004 de 1992.

12 Cfr, Corte Constitucional, sentencias T-07 de 1992; T-465 de 1994;

13 Cfr, Corte Constitucional, sentencias C-268 de 1995; C-380 de 1995; C-028 de 1997, C-486 de 2002; C-810 de 2003, C-932 de 2009 y C-238 de 2010, entre otras.

14 Cfr, Corte Constitucional, sentencias C-203 de 1995; C-02 de 1996 y C-1153 de 2005, entre otras.

15 Cfr. Eduardo Cifuentes Muñoz.