

Referencia: expediente RE-167

Revisión oficiosa del Decreto Legislativo 2693 del 27 de julio de 2010 “por el cual se declara el Estado de Emergencia Social”.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil diez (2010)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Mauricio González Cuervo -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez, 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. ANTECEDENTES¹

El 27 de julio de 2010, el Presidente de la República remitió a esta Corporación copia auténtica del Decreto Legislativo 2693 “por el cual se declara el Estado de Emergencia Social”, dictado en uso de las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución y en desarrollo de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, para que la Corte decida sobre su constitucionalidad de acuerdo con lo señalado en el numeral 7º del artículo 241 de la Carta Política.

Repartido el asunto, mediante providencia del 3 de agosto de 2010, la Corporación dispuso: (i) avocar el conocimiento del asunto; (ii) decretar la práctica de algunas pruebas; (iii) fijar en lista el proceso para efecto de la intervención ciudadana; (iv) dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; (v) comunicar la iniciación del proceso de constitucionalidad al Presidente de la República, al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro de Relaciones Exteriores y al

Ministro de Comercio, Industria y Turismo; (vi) extender algunas invitaciones a gobernaciones departamentales y entidades privadas, para que emitieran su opinión en el asunto de la referencia y adjuntaran los soportes y documentos a que hubiere lugar.

Según informes de la Secretaría General, las pruebas solicitadas fueron remitidas por las autoridades correspondientes a la Corporación.

1. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO QUE SE REVISA

A continuación se transcribe el texto del Decreto Legislativo 2693 de 2010, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 47.783 del 27 de julio de 2010:

“DECRETO 2693 DE 2010

(julio 27)

Por el cual se declara el Estado de Emergencia Social

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En uso de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994, y

CONSIDERANDO:

[1] Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, 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 declarar el Estado de Emergencia;

[2] Que, históricamente, la República Bolivariana de Venezuela se ha constituido en uno de los más importantes socios comerciales para Colombia, siendo el destino del 16.2% del total de las exportaciones colombianas en el año 2008;

[3] Que el desarrollo de las economías locales de los territorios limítrofes con el vecino país de Venezuela, depende en gran medida del comercio binacional;

[4] Que las relaciones entre Colombia y Venezuela se han venido deteriorando progresivamente con consecuencias negativas en el comercio entre los dos países, afectándose el intercambio, y la economía de los territorios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela. Por ejemplo, en los últimos meses se ha registrado una fuerte reducción de las exportaciones colombianas hacia ese país. En Cúcuta, la tasa de desempleo en la ciudad ha aumentado y se han reducido las matriculas y renovaciones del registro mercantil. Así mismo las importaciones de Norte de Santander han caído, mientras que a nivel nacional han aumentado.

[5] Que el día 22 de julio de este año, con ocasión de la sesión extraordinaria solicitada por Colombia a la Organización de Estados Americanos OEA el país dio a conocer pruebas sobre la presencia de grupos terroristas en territorio de la República Bolivariana de Venezuela y que delinquen en Colombia. Ese mismo día, Venezuela, de manera abrupta, rompió relaciones diplomáticas con Colombia. Estos hechos son de público conocimiento;

[7] Que, por las anteriores circunstancias se han presentado situaciones que amenazan con perturbar gravemente la economía de los territorios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela, generándose así una grave e inminente afectación al orden social, repercutiendo especialmente en el empleo, en el ingreso y en la calidad de vida de los habitantes de dichas entidades territoriales;

[8] Que, en consecuencia, se necesita tomar medidas inmediatas, con fuerza material de ley, que ayuden a contrarrestar el efecto negativo que sobre el orden social y económico de los territorios antes mencionados, tiene la ruptura de relaciones con Colombia, anunciada por ese país;

[9] Que, en ese orden de ideas, es necesario modificar, excluir y reducir impuestos nacionales para algunos bienes que se venden en los municipios que limitan con la República Bolivariana de Venezuela, con el fin de aliviar la situación económica de sus habitantes, así como de generar una mayor demanda nacional de los productos que se ofrecen en dichos municipios para reemplazar la pérdida de compradores provenientes de Venezuela;

[10] Que, igualmente, es necesario tomar medidas que estimulen el empleo y el desarrollo económico, tendientes a restablecer el orden social y económico perturbado por la situación descrita en los territorios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela;

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. Con el fin de conjurar la situación a que hace referencia la parte motiva del presente decreto, declarase el Estado de Emergencia Social en los municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela, descritos en el Anexo No. 1, por el término de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de esta declaratoria.

ARTÍCULO SEGUNDO. El Gobierno Nacional ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política y el artículo 1° del presente decreto, por el término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de la declaratoria.

ARTÍCULO TERCERO. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y Cúmplase.

Dado en Bogotá, a 27 de julio de 2010.

El Ministro del Interior y de Justicia

FABIO VALENCIA COSSIO

El Ministro de Relaciones Exteriores,

JAIME BERMUDEZ MERIZALDE

Ministro de Hacienda y Crédito Público

El Ministro de Defensa Nacional,

GABRIEL SILVA LUJÁN

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

ANDRÉS DARIO FERNANDEZ ACOSTA

El Ministro de Protección Social,

DIEGO PALACIO BETANCOURT

El Ministro de Minas y Energía

HERNÁN MARTINEZ TORRES

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo

LUIS GUILLERMO PLATA PÁEZ

La Ministra de Educación Nacional

CECILIA MARÍA VÉLEZ WHITE

El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

CARLOS COSTA POSADA

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

DANIEL ENRIQUE MEDINA VELANDA

El Ministro de Transporte,

ANDRES URIEL GALLEGU HENAO

La Ministra de Cultura,

PAULA MARCELA MORENO ZAPATA”

Decreto 2693 de 2010

Municipios que Constituyen los Territorios Limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela

MUNICIPIOS CON FRONTERA FISICA VENEZUELA IGAC MAPA DE ENTIDADES TERRITORIALES

1

Boyacá

Cubará

2

Cesar

Agustín Codazzi

3

Cesar

Becerril

4

Cesar

Chiriguana

5

Cesar

Curumaní

6

Cesar

La Jagua de Ibérico

7

Cesar

Manaure

8

Cesar

La Paz

9

La Guajira

Albania

10

La Guajira

Barrancas

11

La Guajira

El Molino

12

La Guajira

Fonseca

13

Hatonuevo

14

La Guajira

La Jagua del Pilar

15

La Guajira

Maicao

16

La Guajira

San Juan del Cesar

17

La Guajira

Uribia

18

La Guajira

Urumita

19

La Guajira

Villanueva

20

Norte de Santander

21

Norte de Santander

Convención

22

Norte de Santander

El Carmen

23

Norte de Santander

Herrán

24

Norte de Santander

Puerto Santander

25

Norte de Santander

Ragonvalia

26

Norte de Santander

Teorama

27

Norte de Santander

Tibú

28

Toledo

29

Norte de Santander

Villa del Rosario

30

Arauca

Arauca

31

Arauca

Arauquita

32

Arauca

Cravo Norte

33

Arauca

Saravena

34

Guainía

Inírida

35

Vichada

Puerto Carreño

36

Vichada

La Primavera

37

Vichada

Cumaribo

1. PRUEBAS DECRETADAS

1. Mediante auto del 3 de agosto de 2010, se decretó la práctica de algunas pruebas relevantes para decidir en el proceso de la referencia. En particular, se solicitó a la Secretaría General de la Presidencia de la República que, previo trámite con las respectivas dependencias gubernamentales, se sirviera enviar:

1. “Un informe detallado de los hechos por los cuales se señala que la República Bolivariana de Venezuela se ha constituido en uno de los más importantes socios comerciales para Colombia, indicando cuál ha sido el total porcentual de las exportaciones colombianas a ese país en los últimos 5 años (incluida la presente anualidad), acompañando para el efecto los soportes correspondientes.

1. Un cuadro comparativo que ilustre de manera detallada, respecto de los últimos 12 meses, o de ser posible de un periodo mayor:

i. Cómo las relaciones entre Colombia y Venezuela se han venido deteriorando progresivamente;

ii. Cuáles son puntualmente las consecuencias negativas en el comercio entre los dos países que han afectado el intercambio y la economía de los territorios limítrofes;

iii. Cuál ha sido la reducción de exportaciones colombianas hacia Venezuela;

iv. Cuál ha sido el incremento de la tasa de desempleo en los territorios limítrofes;

v. En qué porcentaje y número se han reducido las matrículas y renovaciones de registros mercantiles en los territorios limítrofes;

vi. Cuál ha sido la reducción de importaciones en el departamento de Norte de Santander, así como su incremento a nivel nacional.

Todo ello acompañado de los soportes a que hubiere lugar.

1. Copia de las constancias y documentos que den cuenta de la sesión extraordinaria solicitada por Colombia a la Organización de Estados Americanos para dar a conocer pruebas sobre la presencia de grupos terroristas en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela que delinquen en Colombia, así como de la ruptura de relaciones diplomáticas con Colombia por parte de Venezuela.

1. Un recuento de las situaciones presentadas durante la semana anterior a la declaratoria del estado de emergencia social, explicando las razones por las cuales se considera que ellas afectan, aún más, el clima de negocios y la libre circulación de personas y mercancías, amenazando con perturbar de forma grave e inminente el orden económico y social de los

municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela, particularmente en el empleo, ingreso y calidad de vida de sus habitantes. Deberán adjuntarse los soportes correspondientes.

1. Cuál es la pérdida de compradores provenientes de Venezuela estimada para los municipios limítrofes, su valor en términos reales y las consecuencias puntuales que se prevén como consecuencia de la ruptura de relaciones diplomáticas con Colombia por parte de Venezuela. Deberán adjuntarse los soportes correspondientes.

1. Un recuento de los fundamentos a partir de los cuales la crisis que se deriva de la ruptura de las relaciones con Colombia anunciada por el Gobierno de la República de Venezuela, descrita en el Decreto 2693 de 2010, no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades públicas, explicando en todo caso cuáles de ellas han sido adelantadas.”

1. Teniendo en cuenta que la totalidad de los soportes probatorios no se recibieron durante el plazo inicialmente fijado, mediante auto del 17 de agosto de 2010, la Corporación requirió el envío de los mismos, “(...) entendiendo que incluyen toda la información con la que cuenta y dispone la respectiva autoridad”. Vencido el término previsto para tal fin, se dispuso continuar el proceso.

1. Por medio de auto del 15 de octubre de 2010, se solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a la Cámara Colombo Venezolana ampliar alguna información relacionada con el asunto de la referencia.

1. La Sala dará cuenta de los documentos allegados al abordar el examen puntual del

Decreto Legislativo 2693 de 2010.

1. intervenciones

1. Presidencia de la República

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República solicita a la Corte declarar exequible el Decreto 2693 de 2010. En su sentir, la norma “se expidió conforme a las facultades del artículo 215 de la Constitución y la Ley Estatutaria sobre Estados de Excepción y sobre fundamentos que lo justifican”. Sus argumentos se resumen a continuación:

1. Considera que los requisitos de forma se encuentran cumplidos, por cuanto el decreto lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros; además, el decreto define el ámbito territorial que comprende la declaración de emergencia -los municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela, precisa un término de duración de 30 días, y contiene 10 motivaciones de hecho y derecho que justifican su declaración.

1. En cuanto a los requisitos sustanciales, afirma que el presupuesto fáctico está dado, puesto que el decreto se apoya en un hecho excepcional y sobreviniente, este es, el abrupto anuncio de ruptura de relaciones diplomáticas con Colombia por parte de Venezuela.

Recuerda que no necesariamente la declaración de emergencia debe basarse en hechos nuevos, ya que lo excepcional puede ser fruto del agravamiento de los existentes. En este sentido, explica: “(...) venían ocurriendo una serie de acontecimientos que representaban el deterioro de las relaciones diplomáticas, sociales, políticas y económicas entre los dos países, (...) deterioro que adquirió proporciones graves y alarmantes con el abrupto anuncio de rompimiento de las relaciones por parte de la República Bolivariana de Venezuela, lo que

amenaza con perturbar de manera grave e inminente el orden social en los municipios limítrofes (...), dificultando toda previsibilidad de medidas de control diferentes a las ordinarias que se venían tomando para fortalecer el intercambio comercial en el territorio fronterizo con otros mercados” (negrilla fuera del texto).

1. Sobre el juicio valorativo, indica que el Decreto 2693 de 2010 fue dictado para evitar que la ruptura de relaciones diplomáticas afectara gravemente el orden social y económico en la zona fronteriza.

Explica que en los últimos años, Venezuela ha sido el segundo socio comercial de Colombia; al respecto, indica que a ese país las exportaciones se incrementaron de US \$1.600 millones en 2004 a US \$6.100 millones en 2008, y pasaron de 9.7% en 2004 a 17% entre 2007 y 2008. No obstante, continúa la interviniente, esta tendencia disminuyó de manera dramática, para demostrar lo cual ofrece los siguientes datos: en 2009 las exportaciones no tradicionales (excluida la venta de café, petróleo y sus derivados, carbón y ferroníquel) se redujeron en 36.6% frente al año anterior; a mayo del presente año la venta de bienes cayó un 71.6% comparada con el 2008; las exportaciones totales cayeron un 79% en los primeros 5 meses del 2010 en los departamentos más afectados y en los que se declaró la emergencia social; aunque el desempleo en las 13 principales ciudades del país se redujo en junio en 0,4 puntos porcentuales, en Cúcuta, Valledupar y Tunja –ciudades afectadas por el rompimiento de relaciones- esa tasa aumentó en 3, 0.9 y 0.5%, respectivamente; por último, en la ciudad de Cúcuta el número de matrículas mercantiles nuevas y de renovaciones presentó una fuerte disminución, al tiempo que se aumentó la cancelación de registros mercantiles.

Con base en lo anterior, sostiene que la imposibilidad de intercambio comercial y de circulación de personas en la frontera, el aumento del desempleo y la reducción de exportaciones nacionales hacia Venezuela “suponen una amenaza gravísima de afectación del orden social y económico en los municipios fronterizos”. Según palabras de la interviniente, “todo esfuerzo por parte del Gobierno Nacional para abrir otros mercados, o la utilización de los mercados legales para fomentar el comercio, el empleo y las exportaciones resulta necesario ante la gravedad que significa el rompimiento de las relaciones con el segundo socio comercial más importante que tiene Colombia”.

Resalta que cuando se expidió el decreto bajo examen, el Gobierno consideraba que los hechos invocados constituían una “amenaza” al orden social, de manera que tuvo en cuenta el factor riesgo como determinante de la emergencia, lo cual está previsto en el artículo 214 de la Carta Política como una hipótesis para evitar que se llegue a situaciones críticas.

1. Finalmente, con relación al juicio de suficiencia, comenta que pese al deterioro de los vínculos entre los dos países, la decisión del Gobierno venezolano de romper relaciones con Colombia fue un hecho sobreviniente, extraordinario y unilateral con graves traumatismos para los municipios fronterizos, cuyos efectos no podían ser conjurados mediante el uso de las atribuciones ordinarias, sino revistiendo al Gobierno de las facultades legislativas propias de un estado de excepción.

Asegura que el Ministerio de Comercio ya había adelantado acciones dentro del denominado “Plan de choque” emprendido por el Gobierno Nacional ante la intención expresada por el Gobierno de Venezuela en julio de 2009 de “llevar a cero” las relaciones binacionales. Entre tales gestiones destaca las relativas a la recuperación de cartera pendiente de pago, la diversificación de mercados con la entrada en vigencia de nuevos acuerdos comerciales con Chile y el “Triángulo Norte” (Guatemala, Salvador y Honduras), así como el trámite en el Congreso de los acuerdos suscritos con los países EFTA y Canadá.

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministro del Interior y de Justicia defiende la constitucionalidad del decreto, con fundamento en los siguientes argumentos:

1. Comienza por indicar que el decreto cumple con los presupuestos formales para su declaración, pues está debidamente motivado, fue firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros, señala el ámbito territorial de la declaración e indica también su ámbito temporal.

1. A continuación, aborda el examen de los requisitos materiales, los cuales asegura también fueron satisfechos, por las siguientes razones:

1. En primer lugar, explica que los hechos que dieron lugar a la declaración de emergencia fueron sobrevinientes y amenazaron perturbar el orden económico y social de los municipios limítrofes con Venezuela. Hace referencia al informe presentado al Congreso por el Gobierno el 6 de agosto de 2010 en relación con la declaración de emergencia social, el cual advierte sobre la crisis en las exportaciones. Según el informe “(...) en lo corrido del presente año hasta mayo, la situación se recrudeció y las ventas disminuyeron en más de US \$1,5 millones, lo que representa una caída de 71.6% de la venta de estos bienes en 2008”.

Además, el informe indica que “(...) en la Guajira y Arauca no se ha exportado nada a ese país en 2010, mientras que Cesar y Norte de Santander la participación de Venezuela ha caído un poco más de la mitad de la participación que este país tenía en 2009”.

El Ministerio entiende que la drástica reducción del comercio con Venezuela en los municipios fronterizos guarda relación directa con la situación de deterioro de las relaciones con ese país, “(...) con lo cual se afecta de manera directa el empleo, los ingresos y el desarrollo económico-social de tales territorios, lo que prueba el carácter sobreviniente de la situación de emergencia generada por estos hechos”.

1. En segundo lugar, afirma que la amenaza de perturbación al orden social era grave e inminente porque, ante la ruptura de relaciones entre Colombia y Venezuela, era previsible la reducción prácticamente total del comercio en la frontera.

1. Por último, asegura que esa grave amenaza no podía ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales, por cuanto las medidas para aliviar la

situación económica están relacionadas con la exclusión del cobro del IVA a ciertos productos y la fórmula de dación en pago para saldar deudas o sanciones fiscales pendientes, materias que por su naturaleza tienen reserva legal y, por tanto, exigen la habilitación propia de un estado de excepción.

1. Ministerio de Relaciones Exteriores

La interviniente del Ministerio de Relaciones Exteriores solicita a la Corte declarar exequible el decreto sometido a control, pues –a su juicio- responde a una competencia discrecional del Presidente de la República, cuyos fundamentos encuentra reales, ciertos, de notoriedad pública y que dan cuenta de una alteración extraordinaria de las condiciones socio económicas en la zona fronteriza en el grado de calamidad. Sus razones se resumen así:

1. En su concepto, el hecho sobreviniente e inesperado fue la declaración del Presidente de Venezuela de rompimiento de relaciones diplomáticas con Colombia, ya que no es “(...) normal ni regular que los gobiernos y los Estados clausuren su trato oficial, formal, comercial disponiendo el cierre de frontera para evitar el tránsito de bienes, personas y mercancías”.

1. También considera que las medidas adoptadas por el Gobierno son instrumentos legítimos para contrarrestar los efectos que sobre la producción y el comercio ha desencadenado la crisis binacional, agravada con el bloqueo de las exportaciones.

1. Por último, para ilustrar la gravedad de la situación, la representante del Ministerio relata algunos de los antecedentes del hecho sobreviniente e inesperado de la declaración oficial de rompimiento de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela. Para ello comenta que el Presidente del vecino país solicitó a sus agentes sustituir las importaciones de Colombia, estudiar la posibilidad de expropiar las empresas de capital colombiano

establecidas en ese país y poner fin a todos los acuerdos comerciales.

Recuerda que a partir del segundo semestre de 2009, el Gobierno de Venezuela impuso, entre otras, las siguientes restricciones a Colombia: no renovación de permisos de importación; no expedición de certificados (de origen, de producción, sanitarios); no autorización de pagos por la Comisión Administradora de Divisas (CADIVI); no renovación de permisos aeronáuticos; no renovación de permisos sanitarios; dificultades en el tránsito fronterizo, incluyendo cierres periódicos; exigencias de visas para no turistas; y cupos para viajeros al exterior con montos discriminatorios.

Así mismo, señala que en 2009, las exportaciones a Venezuela cayeron significativamente, agravándose aún más entre enero y mayo de 2010, a tal punto que ese país pasó al sexto puesto como destino de las exportaciones totales de Colombia, cuando para el año 2003 ocupaba el segundo lugar. Sin embargo, el Ministerio advierte que “la mayoría de las empresas que exportan a Venezuela son empresas más pequeñas, para quienes el costo de buscar nuevos mercados es muy elevado”, siendo las más afectadas las del departamento de Norte de Santander.

Tomando como fuente estudios del DANE y cálculos de la Cámara Colombo Venezolana, explica que los productos de la carne y despojos comestibles pasaron de crecer 89% en el primer semestre de 2009, a contraerse 86% en el segundo semestre del mismo año, debido a la suspensión de permisos fitosanitarios.

En cuanto al impacto en las exportaciones colombianas, comenta que el valor de las deudas insolutas asciende a 786 millones de dólares, correspondiente a exportaciones entre 2007 y 2009, donde un 26% corresponde a medianas y pequeñas empresas.

Sostiene que a partir de enero de 2010, Venezuela modificó el control de cambios y estableció dos tasas oficiales para la importación de bienes, lo que redujo el valor de los ingresos de los productos colombianos y socavó las finanzas y el flujo de caja de las empresas exportadoras nacionales.

Finalmente, destaca cómo diversos sectores de la industria se han visto afectados por medidas restrictivas del comercio, como la no renovación de permisos y certificados (materias plásticas) o la imposición de cuotas (automotriz), anunciadas por las autoridades

de Venezuela a partir de la segunda mitad del año 2009.

1. Intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo considera que el Decreto Legislativo 2693 de 2010 debe ser declarado exequible, por cuanto “cumple con el mandato constitucional contenido en el artículo 215 de la Carta para su expedición”. Sus argumentos se resumen a continuación:

1. En una breve exposición, señala que no hay duda acerca de la existencia de una crisis en las regiones de frontera, “provocada por el progresivo desgaste de las relaciones políticas y económicas con las Repúblicas de Ecuador y Venezuela, pero particularmente con este último país, situación que se ha venido agudizando, al grado de verse amenazado el orden económico y social”.

El Ministerio da cuenta de una significativa reducción de las exportaciones recientes hacia Venezuela, con serias repercusiones económicas en la zona fronteriza, pese a las gestiones para diversificar mercados que ha adelantado el Gobierno. Esa situación, continúa, se vio agravada por la ruptura de relaciones diplomáticas entre los dos países, lo que constituyó un hecho sobreviniente con graves consecuencias de perturbación socioeconómica suficientes para declarar el estado de emergencia.

1. En cuanto a los presupuestos fácticos y las razones de justificación de la constitucionalidad del decreto, el Ministerio se remite a la información probatoria entregada a la Corte. En su sentir, ella acredita “la situación gravosa en que se encuentra la zona fronteriza, originada en el hecho sobreviniente de la ruptura de las relaciones efectuada por el Gobierno venezolano”.

1. Intervención del ciudadano Miguel Ángel Enciso Pava

El ciudadano Miguel Ángel Enciso Pava solicita que se declare inexecutable el Decreto bajo control. Su solicitud se basa en las siguientes razones:

1. En primer lugar, sostiene que hubo una inadecuada utilización del estado de emergencia por parte del Gobierno “porque los hechos denunciados el 22 de julio de 2010 ante la Organización de Estados Americanos, OEA, y el abrupto rompimiento de relaciones diplomáticas con Colombia por parte de la República Bolivariana de Venezuela, no tienen el carácter de sobrevinientes, sino de agresión, que según los artículos 189, numeral 6º y 212 de la Constitución Política, el Presidente de la República debió repeler con las facultades propias del Estado de Guerra Exterior” (negrilla fuera del texto).

1. En segundo lugar, considera que el artículo 215 de la Constitución no permite declarar el estado de emergencia social en una parte del territorio nacional, sino que la declaración debe comprender la totalidad del mismo, a diferencia de lo que ocurre en la declaratoria de conmoción interior (art. 213 CP). En consecuencia, como el Decreto 2693 de 2010 señala un ámbito territorial menor, estima que debía ser declarado inexecutable.

1. En tercer lugar, cuestiona la constitucionalidad de la declaración por haber dado a las zonas de frontera un régimen especial que sólo el Congreso de la República puede establecer.

1. Por último, a juicio del interviniente, los hechos invocados para la expedición del decreto bajo examen “no son sobrevinientes sino consecuencia del deterioro progresivo de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela” (negrilla fuera del texto). En este sentido, explica que el decreto hace “necrología histórica” y se limita a registrar la permanente afectación de las relaciones binacionales al utilizar expresiones como “se han

venido deteriorando progresivamente” (considerando 4) o “afectan aún más” (considerando 6), las cuales demuestran que el “rompimiento abrupto” de las relaciones entre Colombia y Venezuela no puede ser calificado como sobreviniente.

1. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 5019, solicita a la Corte declarar exequible el Decreto Legislativo 2693 de 2010, por las siguientes razones:

1. Luego de recordar la competencia de la Corte para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto, el jefe del Ministerio Público aborda el examen de los requisitos formales y concluye que satisface dichas exigencias, de acuerdo con lo previsto en el artículo 215 de la Constitución y en la Ley 137 de 1994.

1. En cuanto a los requisitos materiales, advierte que es muy importante examinar en detalle las circunstancias que dieron lugar a la declaración de emergencia, que a su juicio fueron tres:

La primera de esas circunstancias, señala el Procurador, fue la ruptura unilateral de relaciones diplomáticas con Colombia por parte de Venezuela, hecho que puede ser calificado como (i) sobreviniente, “pues si bien las relaciones bilaterales no pasaban por su mejor momento, era evidente que éstas no se habían roto”, y (ii) como extraordinario, “pues lo normal y ordinario es que dos repúblicas vecinas tengan relaciones diplomáticas, a pesar de las dificultades que pueda marcar la coyuntura”. En su sentir, dicha ruptura unilateral es un acto “violentamente intempestivo que escapa al control y la previsión de un país como el nuestro”.

Explica entonces que la consecuencia de esa ruptura fue la completa paralización de circulación de personas y mercancías entre los dos países, lo cual ameritaba una respuesta inmediata e idónea del Gobierno Nacional para enfrentar los problemas económicos y

sociales derivados, como en efecto ocurrió al declarar la emergencia en la zona fronteriza.

En segundo lugar, de acuerdo con el Ministerio Público, la segunda circunstancia relevante fue que la ruptura de relaciones con Venezuela tenía la potencialidad de afectar en forma grave el orden económico y social de los municipios limítrofes y de otros territorios cuya industria y comercio dependen del comercio binacional.

En su concepto, una breve revisión de las cifras muestra el alcance y gravedad de la afectación de la economía colombiana, de manera que “si la situación era mala, con la ruptura de relaciones diplomáticas, puede llegar a ser catastrófica”. Para tal fin, (i) recuerda la variación negativa de las exportaciones no tradicionales durante los primeros cinco meses del 2010 en comparación con el 2009 (en Norte de Santander se redujeron de 429 a 40 millones de dólares, en Santander de 280 a 67, en la Guajira de 7 a 4 y en Arauca de 672 a 101); (ii) afirma que las cifras del DANE muestran una caída de las exportaciones de 6.072 millones de dólares en 2008 a 760 millones de dólares en 2010; e (iii) indica que esta reducción afecta de manera sensible las ciudades fronterizas como Cúcuta, donde el comercio representa el 64% del PIB local.

La tercera circunstancia relevante que destaca es que al momento de declararse el estado de emergencia, la población que habita en la zona limítrofe enfrentaba circunstancias económicas y sociales “extraordinariamente adversas”, que no podían ser enfrentadas con los mecanismos ordinarios del Estado.

Al respecto, sostiene que mientras el Congreso aprobaba una ley, podían haberse causado perjuicios irremediables a la población, de manera que se requería activar la competencia extraordinaria del Presidente para dictar normas con fuerza de ley, en especial las relativas a incentivos tributarios para reemplazar la demanda del mercado venezolano por nuevos mercados, y las encaminadas a disminuir el costo de la canasta familiar y estimular inversiones en la frontera.

1. Concluye que debe respetarse el principio de confianza legítima de los inversionistas que de buena fe trasladaron sus esfuerzos financieros y empresariales a los municipios fronterizos con el propósito de contribuir a solventar la crisis descrita.

1. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre el Decreto Legislativo 2693 del 27 de julio de 2010, “por el cual se declara el Estado de Emergencia Social”, en virtud de lo previsto en los artículos 214 numeral 6º, 215 –parágrafo- y 241 numeral 7º de la Constitución.

Esta Corporación desde la primera oportunidad en que se pronunció sobre un decreto declaratorio de estado de excepción -sentencia C-004 de 1992, ha sentado una sólida línea jurisprudencial sobre su competencia para efectuar un control de constitucionalidad integral, tanto del decreto declaratorio del estado de excepción, como de los que buscan desarrollarlo³. Esta postura fue recogida en la sentencia C-802 de 20024, cuando se sostuvo:

“En síntesis, de la Carta Política se infiere la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control de constitucionalidad formal y material tanto de los decretos legislativos declaratorios de los estados de excepción como de los decretos legislativos de desarrollo. Tal competencia es corroborada además por las deliberaciones a que hubo lugar en la Asamblea Nacional Constituyente; por el modelo del derecho constitucional de excepción por el que optó el Constituyente de 1991; por la regulación que aquél hizo de la naturaleza, límites y sistema de control del estado de conmoción interior; por la naturaleza jurídica del decreto declaratorio de tal estado de excepción y por la concepción actual de la jurisdicción constitucional y de su función”.

De otro lado, aunque el Decreto Legislativo 2693 del 27 de julio de 2010 declaró la emergencia por un periodo de 30 días, de modo que a la fecha de esta providencia ya dejó de regir, en tanto a su amparo se expidieron otros decretos que contienen medidas con vocación de permanencia –salvo las de naturaleza tributaria, la Corte conserva su competencia para examinar su constitucionalidad.

1. PROBLEMA JURÍDICO

1. Por medio de Decreto Legislativo 2693 de 2010, el Gobierno declaró un estado de emergencia social en varios municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela, con el fin de evitar los efectos negativos de la ruptura abrupta de relaciones diplomáticas con Colombia por parte del Gobierno de dicho país. En resumen, el Gobierno justificó la declaración de la emergencia social en los siguientes hechos: (i) el deterioro progresivo de las relaciones entre Colombia y Venezuela con consecuencias negativas sobre el comercio de los dos países y el intercambio en la zona de frontera. (ii) La agravación de la crisis de las relaciones entre los dos países después de que Colombia, en el seno de la OEA, diera a conocer pruebas sobre la presencia de grupos terroristas que delinquen en Colombia en el territorio de Venezuela. (iii) La ruptura, ese mismo día, de las relaciones de los dos países por parte del gobierno venezolano. (iv) El consecuente deterioro aún mayor de las relaciones comerciales entre los dos países, “(...) lo que amenaza con perturbar en forma grave e inminente el orden económico y social de los municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela” (negrilla fuera del texto).

1. Las entidades públicas que intervinieron en el proceso coinciden en afirmar que el Decreto debe ser declarado exequible, pues, en primer lugar, cumple con los requisitos formales que exigen el artículo 215 de la Constitución y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

En segundo lugar, aseguran que desde el punto de vista fáctico, el Decreto se fundamenta en hechos extraordinarios y sobrevinientes que efectivamente amenazaban perturbar el orden económico y social de los municipios ubicados en la frontera con Venezuela. Específicamente, como hecho sobreviniente y extraordinario, las entidades intervinientes apuntan a la ruptura unilateral y abrupta de relaciones diplomática con Colombia por parte del gobierno venezolano.

En tercer lugar, desde una perspectiva valorativa, indican que la ruptura abrupta y unilateral

de relaciones y sus consecuencias sobre el comercio fronterizo eran imprevisibles y justificaban la declaración de emergencia como una forma de mitigar la amenaza inminente que se cernía sobre el orden económico y social de la zona limítrofe.

Por último, las entidades intervinientes aseguran que, dada la magnitud de los efectos que la crisis amenazaba tener, los medios ordinarios con los que contaba el Gobierno eran insuficientes, lo que demandaba el uso del mecanismo extraordinario de la declaración de emergencia. En este sentido, resaltan que esfuerzos que ya había comenzado a realizar el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para buscar otros socios comerciales y reducir el impacto del deterioro de las relaciones entre los dos países en la zona de frontera, se habían mostrado insuficientes ante la magnitud de la amenaza.

1. Por el contrario, el ciudadano Miguel Ángel Enciso Pava afirma que el Decreto es inexecutable, ya que, por una parte, se basa en hechos que en realidad no eran sobrevinientes, sino resultado de un deterioro progresivo de las relaciones entre Colombia y Venezuela. Además, los hechos expuestos por Colombia ante la OEA constituyen una agresión internacional que demandaba una declaración de guerra exterior y no de emergencia. Por otra parte, para el interviniente la Constitución no faculta al Presidente para declarar un estado de emergencia solamente en parte del territorio nacional, como ocurrió en el presente caso.

1. En este orden de ideas, corresponde a la Sala determinar si la declaración de emergencia social que el Gobierno llevó a cabo mediante el Decreto Legislativo 2693 de 2010 cumple con los requisitos fijados por la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia de esta Corporación para el efecto. En particular, la Sala debe analizar si la declaración de emergencia supera los juicios formal, fáctico, valorativo y de insuficiencia de los medios ordinarios, juicios que han sido establecidos por la Corte Constitucional como una herramienta metodológica para evaluar la constitucionalidad de los decretos que declaran un estado de emergencia económica, social y/o ecológica.

1. Para resolver este problema jurídico, la Sala, en primer lugar, abordará las generalidades de los estados de excepción en Colombia y su justificación constitucional; en segundo lugar, examinará las características particulares de los estados de emergencia económica, social y/o ecológica, o de grave calamidad pública; y en tercer lugar, llevará a cabo un resumen de los requisitos que según la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional debe reunir una declaración de emergencia. Con fundamento en estas consideraciones, la Sala examinará la constitucionalidad del Decreto Legislativo 2693 de 2010.

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 bajo la Constitución de 1886. Por ello la Carta de 1991 le impuso límites materiales y temporales al ejercicio de las facultades presidenciales bajo cada uno de los estados de excepción, y reforzó sus controles⁵.

Lo primero que regula la Carta Política es la existencia de tres estados de excepción: guerra exterior⁶, conmoción interior⁷ y emergencia económica, social y/o ecológica, o de grave calamidad pública⁸.

A continuación, el artículo 152 superior 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 declaración corresponde al Gobierno en pleno, es decir, al Presidente de la República y todos sus ministros, quienes deben suscribir el decreto que motiva la adopción de medidas extraordinarias. (ii) Bajo su vigencia, es posible la limitación de algunos derechos fundamentales, pero en ningún su suspensión. 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 adoptan bajo su vigencia deben 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 declara un estado de excepción sin que concurren los requisitos 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 que se adoptan. (viii) El decreto que declara el estado de excepción y los posteriores que se dictan en ejercicio de las facultades legislativas trasladadas al Presidente están sometidos al control jurídico constitucional automático de la Corte Constitucional y al control político del Congreso de la República.

1. Adicionalmente, la LEEE establece los principios que guían tanto la declaración como todas aquellas medidas que sean adoptadas en desarrollo de los estados de excepción, entre los que se encuentran los 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”. Por su parte, el artículo 13 de la LEEE se refiere a este principio de la siguiente forma: “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 la declaración del estado de excepción, deben ser proporcionales a la situación que las justifican 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 declaración 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”.⁹

1. El principio de temporalidad apunta a que los estados de excepción y las medidas que se adopten a su amparo, tengan una duración limitada de acuerdo con las exigencias de la situación. Es decir, en principio, las medidas de excepción deben preverse solamente para la duración de la crisis y con miras a remediarla. De lo contrario, podría darse el fenómeno de la institucionalización de los regímenes de excepción.

El principio de temporalidad fue recogido, por ejemplo, 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 declaración de un estado de emergencia y el otorgamiento de poderes excepcionales. Desde la perspectiva del derecho internacional público, implica que las limitaciones de derechos adoptadas en virtud 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. Según el principio de proclamación o de declaración pública, el Estado que va a declarar un estado de excepción 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.¹⁰ La notificación implica el aviso a los organismos internacionales de la declaración 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.

1. 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 Políticos¹¹ y en el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹². El contenido y alcance de esta cláusula es el siguiente: los derechos enunciados como garantías 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 corpus¹³. 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. En este sentido, en la Sentencia C-135 de 2009¹⁴, la Corte señaló que esta extensión se origina por tres vías: la primera es cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos de restricción excepcional involucra no uno, sino un conjunto de prerrogativas que guardan relación entre sí, las cuales quedan cobijadas por la salvaguarda. La segunda consiste que 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. La tercera es que 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 los estados de excepción. 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

1. PARTICULARIDADES DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y/O ECOLÓGICA, O

DE GRAVE CALAMIDAD PÚBLICA

1. El artículo 215 de la Constitución Política establece:

“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 (...)”

Es decir, la Constitución restringe la discrecionalidad del Presidente de la República para apreciar los presupuestos fácticos que dan lugar a la declaración de este estado de excepción, pues exige que los hechos en los que se fundamenta sean: (i) distintos a los previstos para la declaración del estado de conmoción interior y de guerra exterior, (ii) sobrevivientes y (iii) que tengan tal gravedad que atenten o amenacen atentar de manera inminente el orden económico, social o ecológico, o constituyan calamidad pública.

De conformidad con lo señalado en la sentencia C-179 de 1994¹⁵, el estado de emergencia económica, social y ecológica es una modalidad de los estados de excepción expresamente diseñado por el Constituyente para conjurar “aquellas alteraciones que desequilibran en forma grave e inminente uno o varios de tales órdenes, o que constituyan grave calamidad pública”.

En esta misma providencia se resaltaron las particularidades de la declaración de la emergencia económica, social y ecológica. La Corte señaló que el estado de emergencia se encuentra genéricamente regulado por el artículo 215 constitucional, aunque puede adquirir distintas modalidades según los hechos que lo originen. Al respecto precisó:

“(...) puede ser declarado estado de emergencia económica cuando los hechos que dan lugar a la declaratoria guardan relación con la perturbación del orden económico; se recurrirá al estado de emergencia social cuando la crisis que origina la adopción de la medida excepcional se relaciona con el orden social; se declarará el estado de emergencia ecológica

cuando la situación crítica invocada por el gobierno tenga esta naturaleza y; finalmente, se acudirá al estado de emergencia por calamidad pública cuando sobrevenga una catástrofe de este tipo. También se pueden combinar las modalidades anteriores cuando los hechos invocados como causantes de la declaratoria revistan la connotación de perturbar o amenazar de manera simultánea los distintos órdenes protegidos por el artículo 215 constitucional, en todo caso compete al Presidente de la República de conformidad con los hechos invocados declarar el estado de emergencia que corresponda a la situación.”¹⁶

1. El Presidente de la República puede declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica tanto en todo el territorio como en una porción de él. En efecto, la jurisprudencia ha señalado que toda vez que ni el texto constitucional ni la LEEE regulan expresamente este asunto, puede aplicarse por analogía la regulación prevista para el estado de conmoción interior que permite que sea declarado en todo el territorio nacional o en una parte de éste.

1. En lo que tiene que ver con las facultades concedidas al Presidente de la República en un estado de emergencia, el artículo 215 constitucional lo habilita para dictar normas con fuerza y rango de ley destinadas específicamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. Los decretos legislativos que se dicten son permanentes, excepto en el evento de normas que establecen o modifican tributos, caso en el cual dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente.

En relación con este punto, la jurisprudencia ha señalado que “(...) si bien, esta fórmula permite cierto margen de maniobra para que el Ejecutivo determine cuales son las atribuciones de las cuales hará uso, en todo caso tiene una finalidad claramente restrictiva al menos en un doble sentido: por un lado impedir un uso excesivo de las atribuciones excepcionales –lo que guarda relación con el principio de proporcionalidad de las medidas adoptadas bajo los estados de excepción-, en segundo lugar proscribir el empleo de atribuciones que no sean necesarias para conjurar la crisis –lo que a su vez se relaciona con

el principio de necesidad-.”

1. La Constitución también prohíbe desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante decretos legislativos expedidos en virtud del estado de emergencia económica, social o ecológica. Sobre el alcance de esta prohibición, la sentencia C-179 de 1994¹⁷, con motivo del examen de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de los estados de excepción, señaló:

“Los derechos sociales son entonces aquellos derechos subjetivos colectivos que se establecen en favor de grupos o sectores de la sociedad dentro de los cuales podemos citar, a manera de ejemplo, el derecho a la seguridad social, el derecho a la salud, el derecho al trabajo, el derecho a la educación, etc. Dichos derechos se caracterizan por la existencia de un interés común y solidario, destinado a asegurar un vivir libre y digno. En nuestra Carta Política no se permite desmejorar, mediante los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de emergencia económica, social y ecológica, los derechos sociales que tal Estatuto confiere a los trabajadores, algunos de los cuales se encuentran consagrados en el capítulo 2o. del Título II, v.gr.: el derecho de huelga, el de negociación colectiva, etc.”.

1. Adicionalmente, la Carta establece una serie de mecanismos de control jurídico y político tanto de la declaración de los estados de excepción, como de las medidas adoptadas a su amparo.

En primer lugar, el artículo 215 superior precisa que en el decreto que declara la emergencia, el Presidente debe convocar al Congreso dentro de los diez días siguientes a la declaración de emergencia, si éste no se hallare ya reunido, con el fin de que examine el informe detallado que debe elaborar el Gobierno sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas bajo su amparo. Si el Presidente no convoca al Congreso, la misma disposición indica que éste se reunirá por derecho propio con el fin de ejercer el control político correspondiente.

El control político a cargo del Congreso tiene al menos dos finalidades: de un lado, verificar la conveniencia y oportunidad de las medidas introducidas durante la emergencia y, de otro, examinar la posible responsabilidad del Presidente y sus ministros por uso inadecuado o abusivo de la institución.

Dentro del año siguiente a la declaración de la emergencia, el Congreso tiene otra oportunidad para ejercer control político; durante este lapso puede derogar, modificar o adicionar las medidas adoptadas por el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias y que versen sobre materias que ordinariamente no pueden tener iniciativa en los miembros del Congreso. Las medidas relacionadas con materias que pueden ser promovidas por los congresistas podrán ser modificadas o derogadas en cualquier tiempo. En este punto vale la pena recordar que, salvo las medidas tributarias, las demás que sean implementadas durante un estado de emergencia tienen vocación de permanencia.

El segundo control es el que ejerce la Corte Constitucional de manera posterior, automática e integral. Este control se caracteriza por su naturaleza eminentemente jurídica, pues su finalidad es verificar que la declaración de emergencia y las medidas adoptadas bajo su amparo cumplan con los requisitos formales y materiales que imponen la Constitución, el bloque de constitucionalidad y la LEEE. Como ha indicado esta Corte, este control de constitucionalidad automático también es definitivo, de modo que los decretos no pueden ser nuevamente examinados por la Corte, por ejemplo, con ocasión de una demanda interpuesta por un ciudadano.

La Corte Constitucional cumple entonces un papel de disciplinamiento del Gobierno frente a las reglas y requisitos que establece el orden constitucional. En este punto se debe reiterar que una de las finalidades de las normas que regulan los estados de excepción es preservar al máximo posible la vigencia de principio democrático y permitir al Presidente hacer uso de facultades legislativas extraordinarias solamente cuando sea estrictamente necesario, de allí que la Corte deba interpretar las reglas de manera restrictiva y obligar al Gobierno a sujetarse a ellas y justificar debidamente sus decisiones.

Por ello, en materia de control constitucional de los decretos dirigidos a conjurar o prevenir la crisis, la Corte Constitucional se ha centrado en el análisis de la justificación, conexidad, necesidad, insuficiencia de los mecanismos ordinarios y proporcionalidad de las medidas que

introducen, de conformidad con el artículo 215 superior y la LEEE, con el fin de evitar extralimitaciones del Gobierno en uso de sus poderes excepcionales.

1. RESUMEN DE LOS REQUISITOS PARA LA DECLARACIÓN DE UN ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y/O ECOLÓGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PÚBLICA

Con fundamento en el artículo 215 de la Constitución y las anteriores consideraciones, la jurisprudencia constitucional ha decantado de la siguiente manera los niveles de escrutinio que debe llevar a cabo la Corte Constitucional cuando emprende el control de constitucionalidad de la declaración de un estado de emergencia económica, social y/o ecológica, o de grave calamidad pública:

1. Examen formal del decreto que declara la emergencia

Como indica el artículo 215 superior, el decreto que declara el estado de emergencia debe contar con (i) la firma de Presidente de la República y todos sus ministros, (ii) una exposición de los motivos que condujeron a la declaración y (iii) la indicación del ámbito temporal y territorial de la declaración.

1. Estudio de los presupuestos fácticos en los que se fundamenta la declaración de emergencia

Como ha precisado esta Corporación, la declaración de emergencia debe estar precedida de la ocurrencia de hechos (i) sobrevinientes; (ii) distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 superiores, es decir, diferentes a los que dan lugar a la declaración de los estados de conmoción interior y guerra exterior; y (iii) que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social o ecológico, o constituyan una grave calamidad pública.

1. El examen de constitucionalidad de un decreto que declara una situación de emergencia

exige a la Corte Constitucional verificar la ocurrencia de los hechos en los que funda su decisión el Gobierno. En este paso del examen, corresponde a la Corte solamente comprobar (i) si esos hechos tuvieron lugar en el plano fáctico –examen de existencia- y (ii) si tienen una naturaleza “extraordinaria” en los términos del artículo 2 de la LEEE. La valoración de si son graves y si amenazan perturbar o perturban de manera inminente el orden económico, social o ecológico es un asunto del que se ocupa el siguiente paso del escrutinio constitucional- el juicio valorativo.¹⁸ Al respecto, la Corte expresó lo siguiente en la sentencia C-135 de 2009¹⁹:

“El presupuesto fáctico es susceptible de un juicio objetivo de existencia por parte del juez constitucional, quien debe determinar si los hechos invocados tuvieron ocurrencia. Se tiene entonces que la metodología que debe ser empleada es una verificación positiva de los hechos, por lo tanto, si efectivamente ocurrieron, el juicio objetivo de existencia se resuelve de manera positiva y en consecuencia la declaratoria del estado de conmoción interior(sic), en lo atinente a ese primer presupuesto, es legítima; empero si el presupuesto fáctico no ha tenido lugar, esta primera constatación será negativa y en ausencia de ese presupuesto, la declaratoria deviene en inconstitucional.

Empero encuentra esta Corporación que el presupuesto fáctico no se agota con el examen de ocurrencia de los hechos, sino adicionalmente con la constatación de su carácter sobreviniente. Esta segunda consideración se desprende del tenor literal del artículo 215 constitucional, disposición que textualmente señala ‘cuando sobrevengan hechos (...)’. El juicio sobre el carácter sobreviniente de los hechos invocados tiene también un carácter objetivo, pues supone verificar si éstos tienen un carácter anormal y excepcional, tal como ha determinado la jurisprudencia de esta Corporación.”²⁰ (negrilla fuera de texto)

1. Ahora bien, la redacción de los artículos 212 y 213 constitucionales indican que son dos las razones por las cuales el Presidente puede declarar un estado de emergencia: (i) la existencia de una amenaza de perturbación del orden económico, social y/o ecológico; y (ii) la presencia de una perturbación ya consumada de tal orden y cuyos efectos pueden expandirse, o la ocurrencia de una calamidad pública.

El Gobierno está en presencia de una amenaza de perturbación del orden económico, social

y/o ecológico cuando advierte una serie de hechos que constituyen indicios de que en el futuro inmediato y con una probabilidad importante se materializará una perturbación. Adicionalmente, aplicando por analogía la jurisprudencia constitucional sobre la procedencia de la acción de tutela frente a amenazas de vulneración de derechos fundamentales, se puede afirmar que una amenaza del orden económico, social y cultural que amerita acudir al estado de excepción debe ser “contundente, cierta, ostensible, inminente y clara”.²¹

Por otra parte, el Gobierno se enfrenta a una perturbación del orden económico, social y/o ecológico cuando una serie de hechos quebrantan el normal funcionamiento de las instituciones sociales o económicas, o del equilibrio ambiental. Como se indicó en la sentencia C-179 de 1994²², la Constitución se refiere a tres tipos de órdenes distintos cuyo quebrantamiento de manera separada o conjunta justifica la declaración del estado de excepción. En la sentencia C-135 de 2009²³, la Corte resumió como sigue los eventos que han dado lugar a la declaración del estado de emergencia para ilustrar el tipo de situaciones que perturban cada uno de estos órdenes:

“(…) mediante el Decreto 333 de 1992 se declaró el estado de emergencia social con motivo de la perturbación del clima laboral del país causado por la falta de alza oportuna de los salarios lo cual amenazaba con perturbar ‘el orden social del país’; mediante el Decreto 680 de 1992 se declaró el estado de emergencia económica y social por la grave crisis de suministro de energía eléctrica, hecho que se estimó perturbador del orden económico y del orden social del país; mediante el Decreto 1178 de 1994 se decretó el estado de emergencia por grave calamidad pública con ocasión de un sismo que se produjo en cercanías del municipio de Toribio en el Departamento del Cauca; mediante el Decreto 2330 de 1998 se declaró el estado de emergencia económica social por la crisis financiera internacional y por la grave situación de los establecimientos de crédito y finalmente; mediante el Decreto 195 de 1999 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública debido al terremoto que azotó al Eje Cafetero.”

Por último, el concepto calamidad pública hace referencia a la ocurrencia de desastres o catástrofes²⁴ originadas en fenómenos naturales o actuaciones del hombre, con efectos devastadores. Como señala el artículo 18 del Decreto 989 de 1989, un desastre se presenta cuando se produce “(…) un daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos

catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social.”

1. De otro lado, la discusión sobre qué hechos son “extraordinarios” no ha sido pacífica en la jurisprudencia constitucional. Por ejemplo, en la sentencia C-122 de 1997²⁵, retomando una doctrina introducida por la Corte Suprema de Justicia antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, la Corte definió lo extraordinario en oposición a lo crónico o estructural. De esta manera concluyó que los estados de excepción en general no pueden ser empleados frente a problemas crónicos o estructurales del país, pues ellos deben ser atendidos mediante las herramientas de las que ordinariamente dispone el Gobierno. Posteriormente, en la sentencia C-216 de 1999²⁶, la Corte asimiló lo extraordinario a lo “imprevisto”, es decir, a lo que no se produce regular y cotidianamente. Más recientemente, en la sentencia C-135 de 2009²⁷, la Corte asimiló lo extraordinario a lo anormal y sobreviniente, y precisó que un hecho extraordinario puede ser el resultado de “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente”. Finalmente, en la sentencia C-252 de 2010²⁸, la Corte definió lo extraordinario en oposición a lo crónico o estructural.²⁹

En resumen, la Corte ha entendido que un hecho es extraordinario cuando (i) es anormal, es decir, no ocurre de manera usual en el devenir de las relaciones sociales y el funcionamiento de Estado, (ii) es sobreviniente o impredecible, y (iii) es coyuntural en oposición a fenómenos estructurales. De otro lado, la Corte no ha señalado que deba tratarse de hechos completamente nuevos, puede tratarse de hechos que reflejen un problema que viene de tiempo atrás, pero que se ha agravado de manera rápida e imprevista.

1. Examen de los presupuestos valorativos de la declaración

En este punto del control de constitucionalidad del decreto que declarara una emergencia económica, social y/o ecológica, o grave calamidad pública, la Corte debe examinar la forma cómo el Gobierno valoró los hechos en los que basó su decisión. En particular, la Corte debe

evaluar si el Gobierno tenía motivos fundados para catalogar los presupuestos fácticos como una amenaza de perturbación o perturbación en curso del orden económico, social o ecológico, o una calamidad pública, (i) de naturaleza grave e (ii) inminente.

La gravedad se refiere a la intensidad de la amenaza o perturbación y al traumatismo que puede causar. De otro lado, la inminencia se relaciona con la probabilidad de que la perturbación y sus efectos adversos se materialicen. Por tanto, el peligro de perturbación no debe ser ni remoto ni eventual; debe existir una probabilidad significativa de que se materialice.³⁰

La Corte debe entonces llevar a cabo un juicio de valor sobre si el Presidente tenía motivos fundados para considerar que los hechos en los que fundamenta su decisión reúnen las anteriores características. La Corte reconoce que el Presidente goza de un margen razonable de apreciación para hacer este análisis, de modo que el decreto que declara una emergencia solamente será inconstitucional cuando la apreciación que se hizo sea arbitraria o un error manifiesto. Sobre este punto, la Corte explicó lo siguiente en la sentencia C-135 de 2009³¹:

“A pesar de tratarse de un presupuesto valorativo, ello no impide que la valoración pueda ser objeto de un juicio objetivo que permita determinar si fue arbitraria o fruto de un error manifiesto. Es decir, el hecho que se trate de un presupuesto valorativo no impide su ponderación a partir de las implicaciones objetivas del presupuesto fáctico que generó la declaratoria y de las necesidades de protección que demande el orden económico, social o ecológico. Bajo este marco, 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.”³² (negrilla fuera del texto)

1. Juicio de suficiencia de los medios ordinarios de los que dispone el Gobierno

Por último, para que el Gobierno pueda hacer uso del mecanismo excepcional de la declaración de emergencia, debe acreditar que las herramientas jurídicas ordinarias a su disposición no son suficientes para evitar la amenaza de perturbación o mitigar la

perturbación que ya se cierne sobre el orden económico, social o ecológico.³³ En otras palabras, el Gobierno debe demostrar que sus herramientas ordinarias no son idóneas desde el punto de vista temporal, de competencia, de alcance territorial, entre otros factores, para hacer frente a la amenaza o perturbación que origina la declaración de emergencia.

Como se indicó en la sentencia C-135 de 2009³⁴, el juicio de suficiencia que se debe realizar al estudiar la constitucionalidad del decreto que declara una emergencia no debe ser exhaustivo; el examen detallado de las posibilidades de cada uno de los mecanismos ordinarios a disposición del Gobierno debe realizarse cuando se ejerce control sobre los decretos que introducen medidas durante el periodo de emergencia.

El juicio de suficiencia busca entonces garantizar que el uso de este estado de excepción sea la última instancia a la que acuda al Gobierno, después de hacer uso de los medios ordinarios que prevé el orden constitucional y privilegiar la vía democrática³⁵; de modo que el juicio de suficiencia se relaciona estrechamente con el cumplimiento del principio de subsidiariedad que rige los estados de excepción.

1. EXAMEN DE LOS REQUISITOS FORMALES DEL DECRETO

La Corte encuentra que el Decreto 2693 de 2010 cumple las exigencias formales establecidas en el artículo 215 de la Carta y en la LEEE, ya que:

1. Fue firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros (fol. 2).

1. Señala el ámbito geográfico de la declaración en los siguientes términos: “declárese el Estado de Emergencia Social en los municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela, descritos en el Anexo No. 1” (fol. 2).

1. Decreta el estado de emergencia por un término de 30 días, periodo dentro del cual se

indica se hará uso de las facultades extraordinarias. Este lapso no desborda el período señalado en el artículo 215 de la Constitución.

1. De manera explícita indica las razones que llevaron al Gobierno a declarar el estado de emergencia social (10 consideraciones).

Adicionalmente, el decreto fue remitido a esta Corporación para su revisión constitucional el primer día hábil siguiente de su expedición, es decir, el 28 de julio de 2010, conforme a lo establecido por el párrafo del artículo 215 superior (fol. 1).

1. EXAMEN DE LOS REQUISITOS MATERIALES DEL DECRETO

El Decreto 2693 de 2010 tiene una parte motiva integrada por 10 considerandos y una parte resolutive de 3 artículos. A continuación se organizan esquemáticamente cada uno de los considerandos, teniendo en cuenta si hacen referencia a presupuestos fácticos, elementos valorativos o razones de insuficiencia de medios ordinarios. El primer considerando no se incluye, pues hace referencia exclusivamente a los requisitos que prevé el artículo 215 superior.³⁶

Presupuesto fáctico

Presupuesto valorativo

Presupuesto de suficiencia

[2] Que, históricamente, la República Bolivariana de Venezuela se ha constituido en uno de los más importantes socios comerciales para Colombia, siendo el destino del 16.2% del total

de las exportaciones colombianas en el año 2008;

[3] Que el desarrollo de las economías locales de los territorios limítrofes con el vecino país de Venezuela, depende en gran medida del comercio binacional;

[4] Que las relaciones entre Colombia y Venezuela se han venido deteriorando progresivamente con consecuencias negativas en el comercio entre los dos países, afectándose el intercambio, y la economía de los territorios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela. Por ejemplo, en los últimos meses se ha registrado una fuerte reducción de las exportaciones colombianas hacia ese país. En Cúcuta, la tasa de desempleo en la ciudad ha aumentado y se han reducido las matriculas y renovaciones del registro mercantil. Así mismo las importaciones de Norte de Santander han caído, mientras que a nivel nacional han aumentado.

[5] Que el día 22 de julio de este año, con ocasión de la sesión extraordinaria solicitada por Colombia a la Organización de Estados Americanos OEA el país dio a conocer pruebas sobre la presencia de grupos terroristas en territorio de la República Bolivariana de Venezuela y que delinquen en Colombia. Ese mismo día, Venezuela, de manera abrupta, rompió relaciones diplomáticas con Colombia. Estos hechos son de público conocimiento;

[6] Que estas situaciones, presentadas en el curso de la última semana, afectan aún más, entre otros, el clima de negocios y la libre circulación de personas y mercancías, lo cual amenaza con perturbar en forma grave e inminente el orden económico y social de los municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela;³⁷

[7] Que, por las anteriores circunstancias se han presentado situaciones que amenazan con perturbar gravemente la economía de los territorios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela, generándose así una grave e inminente afectación al orden social, repercutiendo especialmente en el empleo, en el ingreso y en la calidad de vida de los habitantes de dichas entidades territoriales;

[8] Que, en consecuencia, se necesita tomar medidas inmediatas, con fuerza material de ley, que ayuden a contrarrestar el efecto negativo que sobre el orden social y económico de los territorios antes mencionados, tiene la ruptura de relaciones con Colombia, anunciada por ese país;

[9] Que, en ese orden de ideas, es necesario modificar, excluir y reducir impuestos nacionales para algunos bienes que se venden en los municipios que limitan con la República Bolivariana de Venezuela, con el fin de aliviar la situación económica de sus habitantes, así como de generar una mayor demanda nacional de los productos que se ofrecen en dichos municipios para reemplazar la pérdida de compradores provenientes de Venezuela;

[10] Que, igualmente, es necesario tomar medidas que estimulen el empleo y el desarrollo económico, tendientes a restablecer el orden social y económico perturbado por la situación descrita en los territorios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela;

A continuación la Sala examinará si el Decreto 2693 de 2010 supera los juicios fáctico, valorativo y de suficiencia de los medios. En cada sección se hará referencia a las pruebas pertinentes para cada examen.

1. Análisis de los presupuestos fácticos

1. Los hechos alegados por el Gobierno efectivamente ocurrieron

La Sala encuentra que los hechos en los que el Gobierno fundamentó su decisión de declarar el estado de emergencia social se encuentran plenamente acreditados en el plenario, como a continuación se explica:

1. El Presidente afirma que “históricamente, la República Bolivariana de Venezuela se ha constituido en uno de los más importantes socios comerciales para Colombia, siendo el destino del 16.2% del total de las exportaciones colombianas en el año 2008”. Agrega que “el desarrollo de las economías locales de los territorios limítrofes con el vecino país de Venezuela, depende en gran medida del comercio binacional”.

Estos hechos se encuentran debidamente acreditados en la información remitida a la Corporación por los ministerios de Hacienda y Comercio, y que a su vez se basa en datos del

DANE y la Cámara Colombo Venezolana. Según la información aportada por estas entidades: (i) desde el año 1994, Venezuela ha sido el segundo socio comercial de Colombia después de Estados Unidos (fol. 32). (ii) En el periodo 2004-2008, las exportaciones colombianas a Venezuela crecieron a un ritmo de 39% promedio anual, y pasaron de US \$1627 millones en 2004 a US \$6091 millones en 2008 (fol. 32). (iii) Desde el año 2007 se presentó un aumento aún más considerable de las exportaciones colombianas hacia Venezuela, las cuales alcanzaron su punto más alto en el año 2008 -US \$6.092 millones- (fol. 33). (iv) La participación de Venezuela en el total de exportaciones de Colombia pasó de 9,7% en 2004, a un promedio de 17% entre 2007 y 2008 (fol. 33). (v) En el mismo periodo, Venezuela se convirtió en el primer socio de Colombia en materia de exportaciones no tradicionales (las que excluyen la venta de café, petróleo y sus derivados, carbón y ferroníquel) (fol. 33). (vi) En el 2009, Venezuela representó casi el 100% de las exportaciones de los departamentos fronterizos de Cesar y Norte de Santander (fol. 34). En Guajira, Arauca y Boyacá esa participación alcanzó en 2009 niveles de 90, 71 y 12%, respectivamente (fol. 34).

1. El Gobierno también asegura que “las relaciones entre Colombia y Venezuela se han venido deteriorando progresivamente con consecuencias negativas en el comercio entre los dos países, afectándose el intercambio, y la economía de los territorios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela.”

Para soportar esta afirmación, los ministerios de Hacienda y Comercio informaron que desde el año 2009, se venía presentando un deterioro mensual de las exportaciones a Venezuela, en comparación con las exportaciones mensuales presentadas en el año 2008. Así, las exportaciones al país vecino cayeron a 34% en julio, 46% en agosto, 50% en septiembre, 70% en octubre, 72% en noviembre y 78% en diciembre. El deterioro continuó durante el primer semestre de 2010, pues según cifras de la DIAN, las exportaciones, comparadas con las registradas en los mismos meses de 2009, presentaron una reducción de 77% en enero, 73% en febrero, 69% en marzo, 69% en abril, 69% en mayo y 74% en junio. La participación de las ventas colombianas en el mercado venezolano también se redujo: mientras que en el primer semestre de 2009 ese país representaba el 17% de las exportaciones de Colombia, en lo corrido del 2010 su participación ha sido solamente del 4% del total exportado por Colombia. De otro lado, las remesas provenientes de Venezuela mostraron una reducción

importante desde 2009: mientras que en 2008 Colombia recibió US \$439 millones, en 2009 recibió US \$150 millones, con una reducción cercana al 34%. Esa tendencia se ha mantenido a la baja en el primer trimestre de 2010, pues el monto ha disminuido cerca del 42% (fol. 36).

1. La Corte también observa que efectivamente el deterioro del comercio entre los dos países ha afectado en particular a la frontera, como lo demuestran los siguientes datos: (i) en los departamentos fronterizos de Norte de Santander, Cesar, Guajira, Arauca, Guainía y Vichada, la comparación de las exportaciones no tradicionales a Venezuela de los meses de enero a mayo de 2009 y 2010, muestra una reducción del 90.6%, 80.6%, 48.4%, 85% y 67.8% respectivamente (fol. 34). (ii) La tasa promedio de desempleo en las ciudades de Cúcuta, Valledupar y Tunja -ubicadas en departamentos fronterizos- durante finales del 2009 y comienzos de 2010 aumentó 3%, 0,9 % y 0,5%, respectivamente, mientras en el resto del territorio nacional se redujo durante el mismo periodo en 0,4% (fol. 35). (iii) Según la Cámara de Comercio de Cúcuta, el número de nuevas matrículas mercantiles y renovaciones se redujo durante el primer semestre de 2010 en 48% para personas jurídicas y 15% para personas naturales (fol. 36). (iv) La capacidad adquisitiva de los habitantes de la frontera también decreció desde el 2009. Este deterioro se puede observar en la disminución de las importaciones de los departamentos fronterizos; por ejemplo, mientras en el resto del territorio nacional las importaciones aumentaron entre enero y mayo de 2010 en un 16%, en Norte de Santander cayeron en un 41%. En promedio, en los departamentos fronterizos las importaciones decrecieron en un 18% (fol. 37). (v) Finalmente, de acuerdo con Cotelco, el índice ocupacional de la infraestructura hotelera en Cúcuta se redujo a un 40% en 2009, cifra que contrasta con el 80% que alcanzó en el año 2008. Estas cifras están asociadas con la disminución del turismo venezolano, que a su vez se vio afectado con la contracción en el cupo en dólares de las tarjetas de crédito en ese país.

El deterioro del intercambio es asociado por los ministerios a las medidas que desde el 2009, el Gobierno venezolano venía adoptando con la finalidad de reducir el comercio entre los dos países, como las siguientes: no renovación de permisos de importación, no expedición de certificados (de origen, de producción, sanitarios), no autorización de pagos por CADIVI de cartera pendiente por concepto de exportaciones, no renovación de permisos aeronáuticos,

no renovación de permisos sanitarios, imposición de trabas para el tránsito fronterizo, incluyendo cierres periódicos, exigencia de visas para no turistas y definición de cupos para viajeros al exterior con montos discriminatorios.

1. En el Decreto 2693 de 2010 se indica que “el día 22 de julio de este año [2010], con ocasión de la sesión extraordinaria solicitada por Colombia a la Organización de Estados Americanos OEA el país dio a conocer pruebas sobre la presencia de grupos terroristas en territorio de la República Bolivariana de Venezuela y que delinquen en Colombia.” Asegura que “[e]se mismo día, Venezuela, de manera abrupta, rompió relaciones diplomáticas con Colombia”.

El primero de estos hechos, este es, la formulación de cargos por la presencia de grupos armados ilegales en territorio venezolano que delinquen en Colombia, fue demostrado con los siguientes documentos y material audiovisual:

* Copia del comunicado de prensa emitido por la Presidencia de la República, el 16 de julio de 2010, en el que se indica que Colombia solicitó a la OEA la celebración de una sesión extraordinaria del Consejo Permanente “(...) para examinar la presencia de terroristas colombianos ubicados en territorio venezolano”. Además, la Presidencia hizo notar que tal solicitud estaba antecedida “(...) por innumerables esfuerzos fallidos para la solución de este grave problema a través del diálogo directo con Venezuela (...)” (fol. 27).

* Copia del oficio CP/INF. 6084/10 del 21 de julio de 2010, mediante el cual el Secretario del Consejo Permanente de la OEA informa que el 22 de julio de 2010, se realizaría una sesión extraordinaria, de conformidad con la solicitud del Gobierno colombiano, para “considerar el tema de la presencia de grupos narcoterroristas en territorio venezolano, que afecta la seguridad nacional de Colombia” (fol. 28).

* Copia de oficio 917 del 28 de julio de 2010, mediante el cual la Misión Permanente de Colombia ante la OEA reiteró la solicitud que presentó en la sesión extraordinaria del Consejo

Permanente, en el sentido de que se conformara una comisión internacional de verificación para visitar “(...) los sitios de ubicación de campamentos de los narcoterroristas en la República Bolivariana de Venezuela” (fol. 30).

* Video de la sesión extraordinaria que celebró el Consejo Permanente de la OEA, el 22 de julio de 2010, a petición del Gobierno colombiano (fol. 31).

Del segundo hecho –la ruptura abrupta de relaciones por parte del Gobierno de Venezuela– dan cuenta la copia aportada por el Ministerio de Relaciones Exteriores del oficio 004471, remitido el 22 de julio de 2010 por el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, a la Embajada de Colombia en Venezuela, mediante el cual se informa la decisión del Gobierno de ese país “(...) de conformidad con lo previsto en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas del 18 de abril de 1961, de romper las relaciones diplomáticas con la República de Colombia” (fol. 29).

1. Por último, el Gobierno afirma que la ruptura abrupta de relaciones diplomáticas por parte del Gobierno de Venezuela afectó “aún más, entre otros, el clima de negocios y la libre circulación de personas y mercancías” en la zona fronteriza, por lo que teme que la situación de orden social y económico de la frontera empeore aún más, es decir, se torne en una grave crisis.

Dado el corto lapso que transcurrió entre la ruptura de las relaciones diplomáticas y la declaración de emergencia, es muy difícil que el Gobierno pueda suministrar pruebas de la agravación inusitada del deterioro de las relaciones económicas. Además, debe tenerse en cuenta que el actuar del Gobierno debe evaluarse en el momento en el que se tomó la decisión de declarar la emergencia, no con fundamento en pruebas posteriores que den cuenta o no de si sus temores se concretaron.

No obstante, para la Sala los siguientes hechos constituyen indicios de que la situación se iba a agravar, lo que demuestra la veracidad de la afirmación del Gobierno. Como relata el Gobierno, se produjo una sensible baja de los indicadores económicos en la zona de frontera

de acuerdo con las cifras reportadas por las autoridades competentes sobre las matrículas y renovaciones de registros mercantiles, la reducción del intercambio comercial y en especial la baja en las exportaciones. Además, según información suministrada por la Presidencia de la República, a partir del rompimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países, la tasa de desempleo aumentó significativamente en las ciudades de Cúcuta, Valledupar y Tunja, ciudades ubicadas en el área de influencia de la frontera. De tales indicios era razonable que el Gobierno concluyera que la situación podía empeorar aún más.

1. Los hechos alegados por el Gobierno son extraordinarios

Adicionalmente, la Corte estima que los hechos en los que el Gobierno basó la declaración de emergencia son extraordinarios, es decir, son anormales y sobrevinientes en comparación con el devenir normal de las relaciones políticas entre dos países, por las siguientes razones:

En tiempos modernos, lo normal es la existencia de relaciones cordiales entre los países: para el logro de este objetivo las misiones diplomáticas cumplen un papel fundamental. En efecto, de acuerdo con la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 (aprobada por la Ley 6 de 1972), la Convención sobre Relaciones Consulares de 1963 (aprobada por la Ley 17 de 1971) y la Corte Internacional de Justicia³⁸, las misiones diplomáticas cumplen un papel fundamental en el derecho internacional, en virtud de su trascendencia en el mantenimiento de las buenas relaciones entre los estados. Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha explicado que “las normas de derecho diplomático hacen parte de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (CP art. 9°)”³⁹.

Así como el derecho internacional regula el establecimiento de misiones diplomáticas, también se ocupa de la ruptura de relaciones diplomáticas por ser una eventualidad latente y que afecta la convivencia pacífica de los estados. Al respecto, los artículos 9 y 45 de la Convención Viena sobre Relaciones Diplomáticas señalan algunas reglas puntuales dirigidas a evitar que la ruptura de relaciones diplomáticas se transforme en situaciones de conflicto o en declaraciones de guerra⁴⁰. Ciertamente, la ruptura de relaciones diplomáticas es una situación atípica, pues los estados, en el marco de la liga de naciones, deben procurar

mantener buenas relaciones con los otros estados y, si rompen relaciones diplomáticas con ellos, evitar que la crisis se torne en un conflicto bélico.

Sin embargo, pese a su gravedad, la ruptura de relaciones diplomáticas es un acto legal en el marco del derecho internacional producto del ejercicio de la soberanía de los estados. Como se indicó en la “Codificación del derecho internacional sobre relaciones diplomáticas e inmunidades”, uno de los informes que sirvió para la estructuración de la Convención sobre Relaciones Diplomáticas, un Estado soberano es libre de mantener con otros estados las relaciones que considere deseables y convenientes. Esas relaciones usualmente se mantienen por intermedio de sus agentes diplomáticos. En consecuencia, en ejercicio de su soberanía, un Estado puede romper sus relaciones diplomáticas con otro Estado sin que ello constituya una violación del derecho internacional.⁴¹

De las consideraciones anteriores se puede concluir que el rompimiento de relaciones diplomáticas es un acto discrecional y extraordinario del gobierno de un Estado y, por tanto, imprevisible. En consecuencia, para la Corte es claro que la ruptura de relaciones diplomáticas con Colombia por parte del gobierno de Venezuela, pese al deterioro de las relaciones políticas que venía presentándose de tiempo atrás, es un hecho extraordinario e imprevisible. La decisión del Gobierno venezolano constituye un acto de soberanía que naturalmente es ajeno a la esfera de control de las autoridades colombianas, así como ajeno al normal devenir de las relaciones entre dos países, especialmente entre dos países vecinos y con una larga trayectoria de acuerdos comerciales y relaciones de amistad.

1. Juicio valorativo:

Para la Sala, el Gobierno tenía motivos fundados para considerar que los hechos relatados en el Decreto bajo examen eran un indicio serio de que existía una amenaza grave e inminente de perturbación del orden económico y social en la zona de frontera con Venezuela, de modo que el Gobierno no actuó de manera arbitraria no incurrió en un error manifiesto al declarar la emergencia.

1. En primer lugar, la información recabada por la Corte pone en evidencia que aunque desde hace un par de años, las relaciones comerciales con Venezuela se venían deteriorando, con la ruptura de relaciones diplomáticas existía una seria amenaza de que la situación se tornara de manera imprevista e inusitada aún peor.

En efecto, la problemática comercial ligada a dificultades en las relaciones diplomáticas con Venezuela data de varios años.⁴² Por ejemplo, en enero del 2003 el Gobierno venezolano creó una entidad encargada de administrar y autorizar divisas para las importaciones (Comisión Administración de Divisas, CADIVI) y estableció un régimen de control de cambios fijo para todas las operaciones de comercio, lo cual generó atrasos en los pagos a los exportadores colombianos. En abril del mismo año se realizó un encuentro binacional en Puerto Ordaz (Venezuela) para tratar de mejorar la situación del comercio; temáticas similares se abordaron en otras reuniones celebradas durante ese año.

En el 2005, el Gobierno del vecino país aprobó exenciones fiscales para los vehículos populares venezolanos, lo que redujo la participación de Colombia en el mercado local; también fijó un impuesto del 29% a las importaciones de algunas oleaginosas originarias de Colombia y Perú.

En abril de 2006, Venezuela formalizó su intención de retiro de la Comunidad Andina de Naciones. Desde entonces esta situación ha generado incertidumbre acerca del nuevo marco jurídico para el comercio binacional.

La Cámara de Comercio Colombo Venezolana también registra cómo desde finales de 2006 se comenzaron a tomar medidas proteccionistas de la producción nacional del vecino país, en el marco de la política de desarrollo endógeno previamente anunciada por el Gobierno venezolano. Para tal fin, varios ministerios expidieron listas de productos cuya importación se sometió a una suerte de licencias previas denominadas “certificados de no producción o producción insuficiente”.

En octubre de 2007, Venezuela estableció cupos a la importación de vehículos, lo que durante el año siguiente afectó las exportaciones desde Colombia en ese renglón industrial (de 65.000 unidades en 2007, sólo se autorizaron 20.000 en 2008). En noviembre, la Comisión Administración de Divisas dejó de aprobar automáticamente las divisas para las exportaciones procedentes de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración),

presentándose problemas de congestión que a su vez dificultaron trámites de importación de bienes.

Un último indicador son las cifras en materia de exportaciones a ese país, cuyo tope máximo se registró en el año 2008 y desde entonces han venido disminuyendo en forma sostenida.

No obstante, en junio de 2010, este deterioro se agravó de forma imprevista con el anuncio de la ruptura de relaciones diplomáticas por parte del Gobierno del vecino país. Ciertamente, como se resaltó en la sección anterior, con el anuncio de la ruptura se produjo una sensible baja de los indicadores económicos en la zona de frontera. Ello responde a una valoración objetiva de acuerdo con las cifras reportadas por las autoridades competentes sobre las matrículas y renovaciones de registros mercantiles, la reducción del intercambio comercial y en especial la baja en las exportaciones. Si el sólo anuncio causó tal efecto devastador, el Gobierno tenía motivos fundados para concluir razonablemente que la situación económica y social empeoraría.

1. En segundo lugar, se debe tener en cuenta que la ruptura de relaciones diplomáticas entre dos estados constituye un acto de enorme transcendencia en el ámbito de las relaciones internacionales. A través de la ruptura de relaciones diplomáticas y el retiro del personal diplomático, los estados manifiestan su inconformidad con las decisiones y políticas adoptadas por los gobiernos de otros estados. Usualmente –como muestra la práctica internacional, la ruptura es sucedida por manifestaciones más severas de aversión, como las hostilidades bélicas e incluso declaraciones de guerra.⁴³ En otras palabras, la ruptura de relaciones diplomáticas es la última manifestación política -no bélica- de aversión contra las decisiones de un estado. Este patrón de la historia mundial constituía también un indicio para el Gobierno de que, debido a la ruptura de las relaciones diplomáticas, se cernía un peligro severo sobre el orden público de la zona de frontera.

1. En conclusión, (i) dada la práctica internacional sobre los tipos de actos que suceden un rompimiento de relaciones diplomáticas entre dos estados –conflictos bélicos, y (ii) la forma cómo de manera inusitada y repentina el deterioro de las relaciones comerciales se agravó a

un más con la declaración de ruptura de relaciones diplomáticas, para la Corte el Gobierno contaba con suficientes indicios para concluir razonablemente que la situación de la frontera podía empeorar aún más, por lo que para la Sala el Gobierno no actuó de manera arbitraria ni incurrió en un error manifiesto al decidir declarar la emergencia.

1. Examen de suficiencia de los medios ordinarios de los que dispone el Gobierno

1. En el decreto que declara la emergencia, el Presidente afirma que, dados los presupuestos fácticos antes analizados, “se necesita tomar medidas inmediatas, con fuerza material de ley, que ayuden a contrarrestar el efecto negativo que sobre el orden social y económico de los territorios antes mencionados, tiene la ruptura de relaciones con Colombia, anunciada por ese país”. Asegura que “en ese orden de ideas, es necesario modificar, excluir y reducir impuestos nacionales para algunos bienes que se venden en los municipios que limitan con la República Bolivariana de Venezuela, con el fin de aliviar la situación económica de sus habitantes, así como de generar una mayor demanda nacional de los productos que se ofrecen en dichos municipios para reemplazar la pérdida de compradores provenientes de Venezuela”. Finalmente, indica que “igualmente, es necesario tomar medidas que estimulen el empleo y el desarrollo económico, tendientes a restablecer el orden social y económico perturbado por la situación descrita en los territorios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela.”

Estas afirmaciones son respaldadas por el Gobierno en los escritos que allegó a la Corte, de la siguiente manera:

1. El Ministerio de Hacienda asegura que el Gobierno, en vista del deterioro de las relaciones comerciales que se venía presentando desde 2009, ya había comenzado a tomar medidas para reducir el impacto en el orden económico y social y hallar nuevos mercados para los productos colombianos. Por ejemplo, indica que en los encuentros bilaterales sostenidos durante el 2009 (enero 24, marzo 18 y abril 14), el Gobierno de Colombia solicitó a Venezuela agilizar la aprobación de pagos por intermedio de la Comisión Administradora de Divisas (CAVIDI), con escasos resultados.

Relata que el Gobierno también suscribió acuerdos comerciales con Chile (2009), Guatemala (noviembre 2009), Salvador (febrero 2010), Honduras (marzo 2010), los países EFTA y Canadá. Además, a mediados de mayo de 2010, concretó negociaciones económicas con la Unión Europea y en el momento avanza en negociaciones con Corea y Panamá. En esta misma dirección, sostiene que desde mediados del 2009, Proexport ha promovido contactos entre los exportadores colombianos y compradores internacionales para diversificar las exportaciones colombianas. Señala que se realizaron 27 eventos internacionales y 8 nacionales, con participación de 850 empresas exportadoras y 1.939 compradores, con un estimado de negocios por US \$323 millones. En particular, explica que el Gobierno ha buscado diversificar los mercados en materia de carne bovina y lácteos, con algunas dificultades derivadas de las restricciones sanitarias que impiden encontrar mercados alternativos.

A nivel interno, el Ministerio asegura que se adoptaron medidas como reglamentar la devolución del impuesto de IVA a visitantes extranjeros por medio de Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y ampliar el listado de productos objeto de devolución de dicho impuesto, con el fin de estimular compras de turistas extranjeros (confecciones, calzado, perfumes, marroquinería, discos compactos, artesanías, alimentos de consumo humanos, juguetería, esmeraldas, electrodomésticos y lencería). Sin embargo, señala que dicho incentivo no ha tenido mucho éxito “en razón al diferencial cambiario que hace menos competitivas las compras en el lado colombiano”.

Afirma que el Gobierno también ha diseñado nuevos mecanismos de crédito con condiciones financieras preferenciales para diversificar los mercados de los exportadores tradicionales a Venezuela. Precisa que en 2009 se desembolsaron más de \$500.000 millones y se colocaron \$112.000 millones para municipios de frontera. En 2010 hay disponibles más de \$300.000 millones a los cuales se puede acceder a través de diferentes líneas de crédito.

De otro lado, la entidad explica que ha destinado \$455 millones para apoyo de gestión de Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) y Planes Regionales de Competitividad en la zona fronteriza, y que tiene previsto realizar campañas de sensibilización y acompañamiento permanente para estimular el turismo. Además, en esta zona también se han asignado recursos por parte del Fondo Nacional de Garantías para asegurar créditos por un monto aproximado de \$278.500 millones.

No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda aduce que las medidas ordinarias adoptadas “(...) no resultan efectivas si no van acompañadas de estrategias de choque que sustituyan eficientemente la demanda comercial que históricamente han representado los venezolanos”. Por tanto, concluye el Ministerio, “(...) medidas como la exclusión del IVA a algunos bienes, sí resultan eficaces y directamente relacionadas a superar las causas de la grave amenaza que se cierne sobre el orden económico y social de estos territorios”⁴⁴.

1. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por su parte, da cuenta de las mismas acciones y señala que “(...) ante el anuncio por parte del Presidente Chávez en julio de 2009, de ‘llevar a cero’ las relaciones comerciales con Colombia, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de sus entidades adscritas y vinculadas, adelantó diferentes acciones dentro del denominado ‘Plan de Choque’ emprendido por el Gobierno Nacional con el fin de disminuir su impacto. Sin embargo, a pesar de los grandes esfuerzos realizados, los resultados no han logrado solventar la situación, la cual se profundizó con una reciente ruptura de relaciones diplomáticas en julio de 2010”⁴⁵ (subraya fuera del texto).

1. Para la Sala, como se puede observar, el Gobierno hizo uso de los mecanismos ordinarios de los que dispone a nivel de comercio exterior y reglamentario, sin obtener resultados fructíferos en términos de reducción del impacto del deterioro de las relaciones económicas con Venezuela sobre la zona fronteriza. Además, ante la súbita ruptura de relaciones políticas y económicas, el Gobierno no tenía tiempo para acudir al Congreso para adoptar las medidas que pretendía introducir en vigencia del estado de excepción. Por estas razones, la Sala concluye que los mecanismos ordinarios de los que disponía el Gobierno eran insuficientes para impedir el efecto devastador que, con debida razón, el Gobierno temía se produciría por la ruptura de las relaciones diplomáticas entre los dos países.

1. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del

pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 2693 del 27 de julio de 2010, “por el cual se declara el Estado de Emergencia Social”.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-843/10

Referencia: Expediente RE-167

Asunto: Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo 2693 de 2010, por el cual se declara el Estado de Emergencia Social con motivo de la ruptura de relaciones con la República Bolivariana de Venezuela

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Con el debido respeto por las decisiones de esta Corporación, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, en la cual se decidió declarar exequible el Decreto Legislativo 2693 de 2010, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Social en los municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela, con el fin de contrarrestar los efectos negativos que sobre dichas zonas tiene la ruptura total de relaciones con Colombia por parte del Gobierno de ese país.

La razón de mi disenso frente al fallo de exequibilidad del Decreto 2693 de 2010, que declara la Emergencia Social, se debe a que considero que dicha declaratoria no supera satisfactoriamente (i) ni el juicio fáctico, (ii) ni el juicio valorativo, ni tampoco (iii) el juicio de suficiencia, de conformidad con las exigencias que se derivan del artículo 215 Superior, la

Ley 137 de 1994 – Estatutaria de los Estados de Excepción, el artículo 93 C.P. y el bloque de constitucionalidad en la materia. Lo anterior por las razones que paso a exponer:

(i) En relación con el juicio fáctico, si bien se presentaron hechos graves en las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela, que afectaron o podían afectar gravemente las relaciones comerciales (intercambio comercial, importaciones y exportaciones, turismo, desempleo, matriculas mercantiles,) estos hechos no fueron ni sobrevivientes, ni extraordinarios, sino que se trataba de hechos que se venían presentando y agudizando de manera progresiva desde el año 2009, y que por tanto la consecuente ruptura de relaciones diplomáticas fue un acto que formalizó ese deterioro progresivo, lo cual no puede ser calificado de sobreviviente o inusitado. Por consiguiente, no se encuentra soporte probatorio para la afirmación que dicha ruptura se tradujo en una “agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente” que hubiere alcanzado “proporciones alarmantes”.

(ii) En cuanto al juicio valorativo, no se acreditó la inminencia de una amenaza al orden social, y el gobierno no cumplió con el deber de argumentar y demostrar por qué los hechos descritos amenazaban en forma grave e inminente el orden económico y social en la frontera, limitándose a hacer afirmaciones genéricas que carecen de los soportes probatorios necesarios para calificar la inminencia de la amenaza invocada.

(iii) Respecto del juicio de suficiencia, que implica que sólo se puede acudir al estado de emergencia social cuando las herramientas jurídicas ordinarias a disposición de las autoridades estatales no permitan conjurar una grave perturbación o amenaza del orden económico, social y ecológico, o de calamidad pública, no se acreditó la insuficiencia de los medios ordinarios y la necesidad de acudir a medios extraordinarios. En este sentido, el Gobierno omitió hacer una valoración de los poderes ordinarios que tenía a su alcance y la precariedad de los mismos para enfrentar la problemática, lo que impedía a la Corte ejercer un control de los mismos.

Por tanto, se evidencia que no se demostró la imposibilidad de adelantar mecanismos por la vía ordinaria del legislador (tributos e impuestos), pretendiendo evadir esta vía y acoger la vía más expedita de la declaratoria de emergencia.

2. De otra parte, me permito reiterar en armonía con el espíritu de la Constitución Política de 1991, que el estado de excepción debe ser realmente excepcional y cada vez debe serlo más

y no cada vez más recurrente, pues ello conduce a reemplazar las vías y poderes ordinarios para manejar y contrarrestar situaciones de crisis que pueden ser conjuradas por los medios normativos, presupuestales e institucionales ya existentes.

3. En conclusión, el suscrito magistrado considera que se ha debido declarar la inexecutable del Decreto 2693 de 2010, tal y como se proponía en el proyecto presentado originalmente a Sala por el Dr. Jorge Ivan Palacio Palacio, en razón a que encuentro que el decreto que declara el estado de emergencia social no cumple (i) ni con el juicio fáctico, por no tratarse de situaciones o hechos sobrevivientes y extraordinarios, (ii) ni con el juicio valorativo, por cuanto no se demuestra la grave afectación y el grado de la misma, o la calamidad pública, (iii) ni tampoco se demuestra la insuficiencia de los recursos ordinarios para conjurar la situación sin necesidad de recurrir al estado de excepción y a mecanismos de carácter extraordinario.

De este modo, no es de recibo que se desconozcan las vías ordinarias y el principio democrático para tramitar por el Legislativo los mecanismos necesarios (como exención o creación de tributos o impuestos), para tomar dichas decisiones recurriendo a estados de excepción, lo cual termina afectando de manera grave y reiterada el Estado Constitucional y Social de Derecho y el principio de separación de poderes constitutivo de éste.

Con fundamento en lo anterior, salvo mi voto a la presente providencia.

Fecha ut supra

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-843/10

Ref.: Expediente RE-167.

Revisión de constitucionalidad del Decreto 2693 del 27 de julio de 2010, “por el cual se

declara el Estado de Emergencia Social”.

Con el acostumbrado respeto por la posición adoptada por la mayoría, me veo obligado a SALVAR voto en el asunto de la referencia, por cuanto considero que en esta ocasión no se cumplían las exigencias previstas en la Constitución y desarrolladas en la jurisprudencia para declarar un estado de emergencia social.

En mi concepto, la Corte ha debido declarar inexecutable el Decreto 2693 de 2010 por las siguientes razones:

- i. No se acreditó el presupuesto fáctico, relacionado con la presencia de hechos “sobrevinientes” y “extraordinarios”, o al menos capaces de desencadenar una “agravación rápida e inusitada” con proporciones alarmantes de un fenómeno ya existente;
- ii. Tampoco se demostró el presupuesto valorativo, concerniente a la “inminencia” de una amenaza al orden social en la frontera;
- iii. Mucho menos se sustentó por qué los medios ordinarios para enfrentar las consecuencias de la ruptura de relaciones diplomáticas con la República de Venezuela resultaban jurídica y materialmente insuficientes.

Antes de proceder al examen puntual de cada una de ellas, es importante advertir que comparto las consideraciones generales de la sentencia sobre los estados de excepción en Colombia, así como respecto de las particularidades del estado de emergencia social. De hecho, en este punto el fallo recoge buena parte de los argumentos reseñados en la ponencia que originariamente presenté a consideración de la Sala.

La discrepancia gira en torno al examen específico del Decreto 2693 de 2010, declaratorio del estado de emergencia social en la frontera con Venezuela. Es aquí donde la mayoría abandona el rigor que tradicionalmente ha caracterizado a la Corte en el análisis de los actos de esta naturaleza. En otras palabras, aún cuando los lineamientos trazados en la jurisprudencia se mantuvieron inalterados en el plano teórico, esos mismos criterios se desdibujaron a la hora de su aplicación práctica, abriendo una peligrosa compuerta que puede conducir al abuso de la figura de los “estados de excepción”, del mismo modo que en

vigencia de la Constitución de 1886 ocurrió con los tristemente célebres “estados de sitio”.

Habiendo aclarado el alcance de la discrepancia, procedo a explicar las razones por las cuales considero que no se cumplían los requisitos exigidos para declarar la emergencia social.

(i) Examen del presupuesto fáctico. Inexistencia de hechos sobrevinientes y extraordinarios.

Los supuestos fácticos invocados por el Gobierno Nacional en el Decreto 2693 de 2010 no revestían las características que la Constitución y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción han señalado como presupuestos indispensables para declarar un estado de emergencia social, esto es, que correspondan a hechos “sobrevinientes” y “extraordinarios”.

Los soportes probatorios allegados demostraron: (a) un deterioro progresivo de las relaciones “comerciales” entre la República de Colombia y la República de Venezuela; (b) que aún cuando la ruptura de relaciones “diplomáticas” entre dos Estados constituye un acto de enorme transcendencia en el ámbito de las relaciones internacionales, en este caso específico fue un acto formal que dejó en evidencia el deterioro progresivo de los vínculos entre Colombia y Venezuela, razonablemente previsible teniendo en cuenta los antecedentes entre las partes. Además, (c) tampoco se logró acreditar que tales hechos hubieran tenido una agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente, de modo que alcanzara proporciones alarmantes. A continuación explico cada una de estas premisas.

a.- En primer lugar, diversos antecedentes mostraban un deterioro progresivo de las relaciones comerciales entre Colombia y Venezuela.

El propio Gobierno reconoció expresamente esta situación en el decreto declaratorio de la Emergencia Social, cuando señaló que las relaciones entre Colombia y Venezuela “se han venido deteriorando progresivamente” con consecuencias negativas en el comercio de los dos países (considerando 4º); y cuando afirmó que la ruptura de relaciones diplomáticas y las situaciones presentadas durante la última semana “afectan aún más” el clima de negocios y la libre circulación de personas y mercancías (considerando 6º). Con ello quedó en evidencia que el Ejecutivo era consciente del deterioro progresivo de los lazos binacionales en materia económica.

De igual forma, la información recabada por la Corte demostró que la problemática comercial, ligada a dificultades en las relaciones diplomáticas, data de varios años⁴⁶. Por ejemplo, en enero del 2003 el Gobierno venezolano creó una entidad encargada de administrar y autorizar divisas para las importaciones (Comisión Administración de Divisas, CADIVI) y estableció un régimen de control de cambios fijo para todas las operaciones de comercio, lo cual generó atrasos en los pagos a los exportadores colombianos. En abril del mismo año se realizó un encuentro binacional en Puerto Ordaz (Venezuela) para tratar de mejorar la situación del comercio; temáticas similares se abordaron en otras reuniones celebradas durante ese año.

En el año 2005 el Gobierno del vecino país aprobó exenciones fiscales para los vehículos populares venezolanos, reduciéndose la participación de Colombia en el mercado local; también fijó un impuesto del 29% a las importaciones de algunas oleaginosas originarias de Colombia y Perú.

En abril de 2006 Venezuela formalizó su intención de retiro de la Comunidad Andina de Naciones –CAN-, señalando la decisión de respetar las cláusulas incluidas en el artículo 135 del Acuerdo de Cartagena (permanencia de 5 años de preferencias otorgadas y recibidas). Desde entonces esta situación ha generado incertidumbre acerca del nuevo marco jurídico para el comercio binacional.

La Cámara de Comercio Colombo Venezolana también registra cómo desde finales de 2006 se comenzaron a tomar medidas proteccionistas de la producción nacional del vecino país, en el marco de la política de desarrollo endógeno previamente anunciada por el Gobierno venezolano. Para tal fin, varios ministerios expidieron listas de productos cuya importación se sometió a una suerte de licencias previas denominadas “certificados de no producción o producción insuficiente”.

En octubre de 2007 Venezuela estableció cupos a la importación de vehículos, lo que durante el año siguiente afectó las exportaciones desde Colombia en ese renglón industrial (de 65.000 unidades en 2007, sólo se autorizaron 20.000 en 2008). En noviembre del mismo año la Comisión Administración de Divisas dejó de aprobar automáticamente las divisas para las exportaciones procedentes de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), presentándose problemas de congestión que a su vez dificultaron trámites de importación

de bienes.

Un último indicador son las cifras en materia de exportaciones a ese país, cuyo tope máximo se registró en el año 2008 y desde entonces han venido disminuyendo en forma sostenida.

También debe señalarse que algunas medidas restrictivas del comercio binacional fueron adoptadas de manera unilateral por el Gobierno colombiano, como la decisión de imponer peajes en la zona fronteriza (Cúcuta y Villa del Rosario), lo que dio lugar a enérgicas protestas, especialmente de transportadores, que derivaron en el cierre fronterizo durante varios días con pérdidas estimadas en cerca de 140 millones de dólares.

Concordante con lo anterior, todas las intervenciones gubernamentales coincidieron en advertir sobre la erosión gradual de los vínculos comerciales y políticos entre las repúblicas de Colombia y Venezuela. Por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores destacó algunas de las medidas y anuncios hechos por funcionarios venezolanos, que dan buen recaudo de las circunstancias anotadas. Para tal fin presentó la siguiente tabla:

Declaración/Medida

Fecha

Anunciada por

Congelamiento de la relación diplomática
--

28 de julio 2009

Presidente Hugo Chávez

Anulación de cupo de importación de 10.000 vehículos provenientes de Colombia

5 de agosto 2009

Presidente Hugo Chávez

No renovación del contrato de combustible hacia Colombia
--

19 de agosto 2009

Ministro de Minas y Energía Rafael Ramírez

Anuncio de sustitución y de llevar a cero el comercio con Colombia en un plazo de 12 meses.

20 de agosto 2009

Ministro de Comercio Venezolano Eduardo Samán

Notificación por escrito a empresas de productos farmacéuticos ubicada en Venezuela de que no se darán licencias para productos colombianos.

7 de septiembre 2009

Facsímil del Ministerio de Poder Popular para la Salud

No renovación del certificado de SENCAMER para algunos bienes industriales provenientes de Colombia.

Septiembre 2009 – enero 2010

Ministerio de Comercio Venezolano

Anuncio de suspender las ventas de acero y aluminio por parte de Sidor (Siderúrgica del Orinoco) a Colombia

Octubre 2009

Ministro del Poder Popular para las Industrias Básicas

Exclusión de las empresas petroleras colombianas de los procesos de licitación para la exploración y explotación de la franja del Orinoco en Venezuela.

Octubre de 2009

Ministro del Poder Popular para las Industrias Básicas

Suspensión de las inspecciones y la emisión de certificados fito-zoosanitarios de inspección de rubros vegetales y animales, como a su vez de sus productos y subproductos provenientes del territorio Colombiano

14 de octubre 2009

Dirección de Salud Vegetal Integral del Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral

La Aduana de San Antonio del Táchira asume que los embalajes de madera son subproductos vegetales y por lo tanto no permite el trámite de nacionalización de mercancías colombianas que vengan embaladas en cajas, huacales, palests, etc., de madera

14 de octubre 2009

Aduana San Antonio del Táchira

Cierre intermitente de la frontera

Aduana San Antonio del Táchira y Ureña

Eliminación de Colombia de la lista de proveedores del Ministerio del Poder Popular para la alimentación

Octubre 2009

MPPA

No renovación ni expedición de las habilitaciones de los camiones de carga internacional colombianos.

Noviembre 2009 - Enero 2010

Ministerio de Infraestructura, SETRA

No renovación de los permisos para las aerolíneas colombianas que prestaban el servicio de transporte de carga aéreo. Actualmente, la empresa venezolana Vensecar atiende la totalidad del servicio de carga bilateral.

Octubre de 2009

No aprobación de certificados de no producción o producción insuficiente para el acceso a divisas oficiales.

Segundo semestre de 2009 - Enero 2010

MILCO

No expedición de permisos sanitarios para productos cosméticos colombianos

Enero 2010

Ministerio de Poder Popular para la Salud – Sección registro Sanitario

No emisión de visas empresariales.

Octubre de 2009

Embajada de Venezuela en Colombia

Nuevos requisitos para otorgar visas de negocios. Carta de la empresa que se va a visitar a Venezuela donde se demuestre el propósito de la visita y la recurrencia. Demoras de más de 15 días en la aprobación de visas.

Enero de 2010

Consulado de Venezuela en Colombia

Fuente: Cámara Colombo Venezolana

Como se observa, el propio Gobierno Nacional tenía pleno conocimiento de la reiterada afectación de las relaciones políticas y comerciales entre los dos países.

En estas condiciones, el deterioro progresivo no puede ser calificado como un hecho sobreviniente o inusitado, por cuanto gravitaba de tiempo atrás. Si bien se constató una

reducción sostenida de los indicadores económicos en la zona fronteriza, ello mismo demostraba que las cifras eran razonablemente previsibles ante las diferentes restricciones y medidas adoptadas por el Gobierno del vecino país.

b.- En segundo lugar, aún cuando la ruptura de relaciones “diplomáticas” entre dos Estados constituye un acto de enorme transcendencia en el ámbito de las relaciones internacionales, en este caso específico fue un acto formal que dejó en evidencia el progresivo deterioro de los vínculos políticos entre Colombia y Venezuela, razonablemente previsible teniendo en cuenta los antecedentes entre las partes.

La Sentencia de la que me aparto sostiene que en los tiempos modernos lo “normal” es la existencia de relaciones cordiales entre dos países. Sin embargo, también reconoce que las normas de derecho internacional regulan lo concerniente a la ruptura de relaciones diplomáticas “por ser una eventualidad latente” capaz de afectar la convivencia pacífica entre Estados. En esa medida, aún cuando la ruptura de relaciones diplomáticas puede ser catalogada como atípica, no por ello es “anormal” o “extraordinaria”, a tal punto que el propio derecho internacional se ocupa de regular esa eventualidad.

En el caso específico sometido a revisión, la mayoría sostuvo que “la ruptura de relaciones diplomáticas por parte del gobierno de Venezuela, pese al deterioro de las relaciones políticas que venía presentándose de tiempo atrás, es un hecho extraordinario e imprevisible”. No obstante, cuando la ruptura de relaciones diplomáticas es el resultado de una crisis sostenida y persistente que se prolonga por varios años –como lo reconoce la propia sentencia-, y no existen elementos objetivos que demuestren su repercusión grave y directa en el ámbito de las relaciones económicas o sociales de un país o de una región, no puede predicarse el carácter “sobreviniente” o “extraordinario” que la Constitución reclama para declarar el estado de emergencia social.

La decisión del Gobierno venezolano fue un acto de soberanía que naturalmente era ajeno a la esfera de control por parte de las autoridades colombianas. Pero tal decisión no podía calificarse como extraordinaria, súbita o intempestiva, por cuanto estaba suficientemente acreditado que las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela se habían deteriorado de manera gradual, con evidente repercusión en el ámbito comercial desde al menos un año y medio antes, precisamente debido a las tensiones políticas entre los dos Gobiernos.

En este sentido, la información suministrada a la Corte Constitucional por el Ministerio de Relaciones Exteriores⁴⁷ y la Cámara Colombo Venezolana de Comercio⁴⁸ pone de presente que durante varios años se registraron serios incidentes diplomáticos entre los dos países. Esta última entidad reseñó la cronología de la relación bilateral y la crisis en los siguientes términos:

Año 2001

El presidente Hugo Chávez incluye en su plan de desarrollo el tema del conflicto armado de Colombia, lo cual justifica sus futuras intervenciones políticas en el país vecino.

Año 2002

El 18 de mayo, el presidente Chávez se opuso durante una cumbre de mandatarios de América Latina y la Unión Europea, a que esta última incluyera a las FARC en su lista de organizaciones terroristas.

Año 2003

El 4 de febrero la ministra colombiana de Defensa, Martha Lucía Ramírez, denunció que las FARC llevaron a secuestrados colombianos a territorio venezolano. También se señaló que el 18 de febrero de ese año el presidente Álvaro Uribe solicitó a Venezuela, Brasil, Ecuador y Perú que designara “formalmente a las FARC como organización terrorista”, pronunciamiento que no fue ratificado por esos gobiernos.

El 24 de febrero el presidente colombiano aseguró que las FARC tenían presencia en Venezuela, por lo que llamó a Caracas a coordinar acciones militares contra los rebeldes. Sin embargo, la embajada venezolana en Bogotá admitió una “mínima presencia” temporal de esa guerrilla en zonas fronterizas de su país.

El 6 de marzo el presidente Uribe advirtió que estaría dispuesto a buscar a “los terroristas en Venezuela o cualquier otro lugar donde se refugien”, tras un ataque de las FARC en la frontera.

Diciembre de 2004 – Enero de 2005

Primera crisis diplomática. La captura del vocero internacional de las FARC, Rodrigo Granda, el 13 de diciembre de 2004 en Caracas, a la que Chávez calificó como secuestro y violación a la soberanía de su país, produjo la primera fractura en las relaciones diplomáticas. Su resolución se dio casi 20 días después, a partir de un comunicado del gobierno colombiano y la posterior visita de Uribe al Palacio de Miraflores. La reunión se retrasó 15 días por una afectación de salud del mandatario colombiano.

Año 2005

El 24 de noviembre de 2005, en la ciudad de Punto Fijo, estado Falcón, los presidentes Uribe y Chávez firman el acuerdo para la construcción de un gasoducto entre La Guajira (Colombia) y Maracaibo (Venezuela). Chávez le confirma a Uribe que “estaremos siempre con la mano abierta hacia Colombia, con el corazón abierto hacia Colombia. Pase lo que pase, estaremos siempre, estamos incluso ‘condenados’ a ser hermanos”.

Año 2006

El gobierno colombiano enfrenta la acusación de querer asesinar al presidente Chávez por cuenta de las declaraciones de un ex paramilitar ante autoridades venezolanas. Supuestamente el ex director del DAS Jorge Noguera conocía anticipadamente el plan. Nunca se comprueba el intento de asesinato.

La decisión del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, de cerrar su embajada en Bogotá y militarizar la frontera con Colombia pone en su punto más bajo las relaciones entre los dos países, deterioradas desde noviembre del año pasado.

La siguiente es una cronología de los momentos más álgidos de los lazos entre Colombia y Venezuela, desde que Chávez comenzó a mediar en el conflicto con las rebeldes Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Año 2007

- 5 de agosto: La senadora colombiana Piedad Córdoba pide a Chávez que abogue ante Uribe por un acuerdo humanitario que permita el canje de secuestrados en manos de las FARC por unos 500 guerrilleros presos.

- 17 de agosto: El Gobierno colombiano da la “bienvenida” a la cooperación de Chávez en el tema de los rehenes.
- 9 de noviembre: Los dos mandatarios hablan del acuerdo humanitario en Santiago de Chile, donde asisten a la Cumbre Iberoamericana.
- 19 de noviembre: El Gobierno colombiano da plazo hasta el 31 de diciembre para las gestiones de Chávez y Córdoba, al considerar que no hay avances.
- 21 de noviembre: Uribe pone fin a la mediación de Chávez y Córdoba por las llamadas de éstos al alto mando militar del país, a pesar de la oposición del gobernante colombiano a esos contactos.
- 22 de noviembre: Chávez acepta la decisión “soberana” de Bogotá de poner fin a su mediación, pero la considera “lamentable”.
- 24 de noviembre: El presidente Chávez dice sentirse “traicionado” por Uribe y destaca que las relaciones se verán afectadas, mientras su colega colombiano reitera su “disposición de mantener un diálogo constructivo”.
- 25 de noviembre: Chávez anuncia la congelación de las relaciones con Colombia y tacha de “mentiroso” a Uribe, quien a su vez pide a su colega no incendiar “el continente” y lo acusa de promover un “proyecto expansionista que no tendrá entrada en Colombia”.
- 26 de noviembre: El gobernante venezolano afirma que su homólogo de Colombia es un “vocero de la oligarquía antibolivariana”.
- 27 de noviembre: Chávez niega que lleve a cabo un “proyecto expansionista” con la riqueza petrolera de su país, califica a Uribe de “triste peón del imperio” y llama a consultas a su embajador en Bogotá, Pável Rondón, para evaluar los lazos bilaterales.
- 28 de noviembre: Chávez afirma que, mientras Uribe sea mandatario de Colombia, no tendrá “ninguna relación” ni con él, ni con su Gobierno.
- 18 de diciembre: Las FARC anuncian que liberarán a la ex candidata a la Vicepresidencia Clara Rojas, su hijo Emmanuel -nacido en cautiverio- y a la ex congresista Consuelo González,

como desagravio a Chávez por la cancelación de su gestión.

Año 2008

- 10 de enero: Rojas y González vuelven a la libertad en el departamento colombiano del Guaviare, desde donde son trasladadas a Caracas para reunirse con sus familiares y Chávez.
- 11 de enero: Chávez pide a la comunidad internacional que reconozca a las FARC y al Ejército de Liberación Nacional (ELN) como grupos insurgentes y los saque de la lista de grupos terroristas, una propuesta que es rechazada por Colombia, Estados Unidos y la Unión Europea (UE).
- 13 de enero: El mandatario venezolano insta a Uribe a “ser audaz” y “dar un paso histórico” hacia la paz, lo que, en su opinión, requiere del reconocimiento de beligerancia de las guerrillas.
- 16 de enero: Desde Managua Chávez acusa a Uribe de ser un instrumento de EE.UU. que amenaza la paz y la integración de Latinoamérica, y asegura que, desde Bogotá, conspiran para matarlo y generar un conflicto armado entre ambos países.
- Bogotá envía una nota de protesta a Caracas en la que pide a Chávez “cesar las agresiones” contra el país y subraya que el presidente venezolano “confunde la cooperación con la injerencia”.
- 17 de enero: La Asamblea Nacional de Venezuela aprueba un proyecto que reconoce la beligerancia a las FARC y el ELN, como propuso Chávez, mientras la Cancillería afirma que el Gobierno de Uribe no está comprometido con la paz en su país.
- 20 de enero: Chávez llama “cobarde, mentiroso, cizañero y maniobrero” a Uribe y dice que un “hombre así no merece ser presidente de nada, menos de un país”, sino que “sirve para ser jefe de una mafia”.
- 21 de enero: Desde París, Uribe afirma que no responde a los insultos de Chávez, “por respeto al pueblo hermano de Venezuela”.

- 22 de enero: El líder opositor venezolano Manuel Rosales dice que deben “pedirle perdón al pueblo de Colombia por las agresiones” de Chávez.
- 25 de enero: Chávez acusa a Uribe de estar “fraguando” una “provocación bélica” que podría “prender una guerra” y asegura que EE.UU. prepara desde Colombia una agresión militar contra Venezuela llamada “Operación Balboa”.
- 27 de febrero: Las FARC liberan a los ex parlamentarios Gloria Polanco, Orlando Beltrán, Luis Eladio Pérez y Jorge Eduardo Géchem, en un nuevo gesto de “desagravio” a Chávez, quien anunció que seguirá “elaborando propuestas y fórmulas” para poner fin a lo que llama “guerra civil” colombiana, “aunque se enoje” Uribe.
- 1 de marzo: El Gobierno de Colombia anuncia que asestó el mayor golpe en las cuatro décadas de existencia de las FARC, al matar al “número dos” y portavoz internacional de esa guerrilla, “Raúl Reyes”, en suelo ecuatoriano.

Chávez advirtió a Colombia que sería “causa de guerra” una eventual incursión militar de ese país en Venezuela en busca de presuntos miembros de las FARC, como la ocurrida en Ecuador y que, en su opinión, fue una “violación de la soberanía” de ese país.

- 2 de marzo: Chávez ordenó el “cierre” de la embajada de Venezuela en Colombia y la movilización de “10 batallones” militares hacia la frontera con ese país, tras acusar a Uribe de ser un “criminal, paramilitar, narcotraficante y lacayo del imperio”.

También lo acusó de mentir sobre lo que consideró el “asesinato cobarde” de “Reyes”, a quien rindió un minuto de silencio, y de estar detrás de lo que “puede ser el comienzo de una guerra en Suramérica”.

- 10 de marzo: El embajador de Colombia en Venezuela, Fernando Marín, regresa a Caracas.
- 2 de junio: Los cancilleres de Colombia, Fernando Araújo, y de Venezuela, Nicolás Maduro, reanudan en la XXXVIII Asamblea General de la OEA el diálogo para reactivar relaciones.
- 11 de julio: Chávez y Uribe se comprometen en Paraguaná (Venezuela) a impulsar la cooperación.

Año 2009

-24 de enero: Los presidentes celebran en Cartagena la recuperación de la confianza en las relaciones bilaterales y anuncian acciones para promover el comercio.

-13 de marzo: La nueva embajadora de Colombia en Venezuela, María Luisa Chiappe, asume el cargo, algo que el representante venezolano, Gustavo Márquez, hace dos meses después en Bogotá.

-21 de julio: Chávez dice que va a revisar su relación con Colombia a raíz del acuerdo que ese país negocia con Washington para permitir a EEUU usar bases militares en su territorio.

- El Gobierno colombiano pide a los países vecinos respetar el principio de la no injerencia en asuntos internos y defiende el convenio de cooperación militar con EE.UU.

-26 de julio: Uribe denuncia que las FARC adquirieron “lanzacohetes de marca en los mercados internacionales” y por ello presentó una queja “a través de los canales diplomáticos ante los respectivos países”, a los que no citó.

-27 de julio: El vicepresidente colombiano, Francisco Santos, asegura que varias armas que un país europeo “le vendió a Venezuela aparecieron en manos de FARC”.

-28 de julio: El Gobierno de Suecia confirma que varios lanzacohetes producidos en ese país e incautados a las FARC fueron vendidos a Venezuela a finales de los ochenta.

- Chávez ordena el “retiro” de su embajador en Colombia, Gustavo Márquez, así como “congelar las relaciones diplomáticas y comerciales”, y advierte que romperá definitivamente las relaciones ante una eventual “próxima declaración verbal” de Uribe que signifique una “nueva agresión” a su país.

- 28 de agosto: Los gobernantes de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) buscan en Bariloche (Argentina) bajar la polarización provocada por el acuerdo militar entre Colombia y EE.UU.

- 27 de octubre: Venezuela confirma la detención de dos presuntos detectives de la inteligencia colombiana, que, según Chávez, están relacionados con una supuesta

conspiración contra su Gobierno, auspiciada por la “CIA y el Gobierno de Estados Unidos”.

- 8 de noviembre: Chávez llama a los venezolanos a “prepararse para la guerra” ante una eventual agresión que, dice, podría gestarse en Washington.

- 13 de noviembre: El embajador de Colombia ante la OEA, Luis Alfonso Hoyos, entrega una protesta por las “amenazas” bélicas de Venezuela.

- 14 de noviembre: El jefe de Estado venezolano dice que no hay posibilidad de dialogar con el Gobierno “traidor” encabezado por Uribe.

- 19 de noviembre: Denuncian que la guardia venezolana destruyó al menos dos puentes en la zona fronteriza con Colombia.

- Uribe se niega a responder a lo que calificó como “agravios” de su homólogo venezolano, que llamó “desgraciados” a él y a su canciller, Jaime Bermúdez.

- El secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, pide a ambos países mantener la “máxima prudencia”.

- 25 de noviembre: El embajador de Venezuela ante la OEA, Roy Chaderton, entrega a Insulza un documento en el que califica el pacto militar de EEUU con Colombia como “una amenaza de guerra”.

- 26 de noviembre: El mandatario brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, insta a sus colegas de Colombia y de Venezuela a entender que la guerra no es constructiva.

- 2 de diciembre: Uribe denuncia que Venezuela mantiene un “embargo ilegal” contra su país.

Año 2010

- 17 de enero: El presidente Chávez afirma que Uribe “se bajó los pantalones” al suscribir un acuerdo militar con Washington y responsabilizó al Gobierno de Bogotá de “agravar” la crisis bilateral.

- 11 de febrero: Bermúdez asegura que el canal del diálogo con Venezuela “no se ha

cerrado”.

- 22 de febrero: Uribe y Chávez protagonizan un fuerte altercado durante un almuerzo en la Cumbre del Grupo de Río, en Playa del Carmen (México), al equiparar el presidente colombiano las relaciones comerciales bilaterales con el bloqueo estadounidense contra Cuba.

- Los gobernantes aceptan la conformación de un “grupo de países amigos” que los ayude a superar sus diferencias.

- 23 de febrero: El mandatario dominicano, Leonel Fernández, presidirá el Grupo de Amigos de Venezuela y Colombia para mediar en el diferendo bilateral.

02 de marzo: Chávez dice que reanudará “relaciones constructivas” con Colombia después del 7 de agosto, con la toma de posesión del nuevo presidente de los colombianos.

-16 de marzo. Chávez reveló que sostuvo “una reunión en privado” con el líder de las FARC Raúl Reyes en el palacio de Miraflores, todo esto a solicitud del entonces presidente colombiano Andrés Pastrana. Al día siguiente el ex mandatario afirmó que nunca había solicitado a su par venezolano esa reunión con Reyes y mucho menos, haberse enterado de la misma.

- 19 de marzo. El candidato presidencial colombiano Germán Vargas Lleras reveló la supuesta ubicación de jefes de las guerrillas de las FARC y el ELN en Venezuela, y entregó mapas donde, según él, hay campamentos rebeldes protegidos por las autoridades del país vecino.

- 25 de abril: El Primer Mandatario asegura que Juan Manuel Santos, ex ministro de Defensa de Uribe y candidato a la presidencia de Colombia “podría generar una guerra en esta parte del mundo, cumpliendo además instrucciones de los yanquis... Si lo eligen Presidente, ya veremos... Allá el pueblo de Colombia, pero no vamos a quedarnos callados”.

- 26 de abril: El gobierno colombiano emite un comunicado criticando la “injerencia” del presidente Chávez en sus procesos electorales al criticar al candidato Juan Manuel Santos.

- 19 de mayo: Un informe publicado por un diario colombiano revela que el Departamento de

Administrativo de Seguridad (DAS) de Colombia, órgano encargado de la inteligencia de ese país, tiene conocimientos de que la banda terrorista vasca ETA recibe entrenamiento de las FARC en territorio venezolano.

- 30 de mayo: El mismo día de las elecciones presidenciales colombianas Chávez declara: "Si Santos fuera elegido presidente, yo no lo voy a recibir aquí (en Caracas) y sería sumamente difícil, casi imposible, restablecer las relaciones. (Santos) se convertiría en una amenaza más grande que el actual gobierno".

- 21 de junio: El gobierno venezolano, a través de su Cancillería emite un comunicado oficial en el que felicita al presidente electo de los colombianos, Juan Manuel Santos, y a quien "le augura éxitos en el ejercicio de su nueva responsabilidad"

- 25 de junio. Chávez asegura que retirar a los soldados estadounidenses de territorio colombiano sería una buena señal para evaluar el deseo de cambio del nuevo Gobierno del país vecino, hecho que fue descartado posteriormente por Bogotá.

6 de julio. Uribe asegura conocer la ubicación exacta en donde se encontraría Iván Márquez, uno de los máximos líderes de las FARC.

- 12 de julio. El Gobierno colombiano invitó oficialmente a los presidentes Chávez, y de Ecuador, Rafael Correa, a la toma de posesión del presidente electo, Juan Manuel Santos. Dos días después, el 14 de julio, el gobernante venezolano dijo "estar pensando" su visita a Colombia para la investidura. A su vez autorizó al canciller Nicolás Maduro a sostener reuniones con la Canciller designada de ese país.

Sólo a manera ilustrativa nótese cómo se generaron hechos de tensión diplomática durante los meses de diciembre de 2004 y enero de 2005 (con ocasión de la captura del guerrillero Rodrigo Granda), en noviembre de 2007 (retiro del presidente Hugo Chávez como mediador para la liberación de algunos secuestrados), en el mes de marzo de 2008 (muerte del guerrillero alias "Raúl Reyes") y en julio de 2009 (negociación de un acuerdo de asistencia militar entre Colombia y Estados Unidos).

Adicionalmente, según los estudios presentados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, desde el incidente del año 2009 el Presidente de Venezuela expresó la intención de

suspender todas las importaciones provenientes de Colombia, solicitó a sus ministros sustituirlas, explorar la posibilidad de cancelar los proyectos conjuntos (como el gasoducto binacional), contemplar la posibilidad de expropiar las empresas de capital colombiano establecidas en ese país y poner fin a todos los acuerdos comerciales⁴⁹.

A este panorama habría que añadir los numerosos episodios acaecidos durante el segundo semestre del año 2009 y la primera mitad del año 2010, para concluir que la ruptura de relaciones diplomáticas presentada en el mes de julio pasado debió ser valorada como un hecho razonablemente previsible que formalizó el progresivo deterioro de los vínculos políticos entre las dos naciones.

c.- En tercer lugar, no existían soportes probatorios que permitieran afirmar que la ruptura de relaciones diplomáticas con Venezuela se tradujo en una “agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente”, al punto de representar un deterioro económico y social en la zona de frontera que hubiere alcanzado “proporciones alarmantes”, como lo exige la jurisprudencia constitucional para estos eventos⁵⁰.

En efecto, no se allegó un solo elemento empírico que demostrara cómo la ruptura de relaciones diplomáticas representó una agravación súbita, imprevisible e irresistible en el plano de las relaciones económicas, más allá de una esperada afectación del clima de negocios entre Colombia y Venezuela, perturbado desde hacía bastante tiempo.

Sobre el particular es preciso advertir que los mayores índices de deterioro económico se presentaron antes de la ruptura de las relaciones diplomáticas invocada para declarar el estado de emergencia social y no como consecuencia de ésta. Por ejemplo, se observa que los niveles de desempleo en la zona fronteriza fueron proporcionalmente mayores durante el primer trimestre del año 2010, así como la reducción de las exportaciones a Venezuela y de las importaciones provenientes de ese país durante el mismo periodo, todo lo cual desvirtuaba la existencia de un hecho “sobreviniente” o verdaderamente “extraordinario” que hubiere agravado las relaciones económicas binacionales.

Debe recordarse que en su oportunidad procesal la Corte solicitó al Gobierno Nacional un informe detallado de las situaciones presentadas durante la semana anterior a la expedición del Decreto 2693 de 2010, esto es, entre la ruptura de las relaciones diplomáticas y la declaratoria de emergencia social, así como una explicación de los motivos por los cuales

consideraba afectado “aún más” la libre circulación de personas y mercancías. Sin embargo, el Gobierno se limitó a señalar como “perfecta y razonablemente previsible” que ante la ruptura de relaciones diplomáticas se produjeran efectos “aún más graves que impacten negativamente en el orden económico y social de los municipios fronterizos”, sin señalar ni demostrar cuáles eran los efectos o amenazas concretas que ello había desencadenado. La mayoría de la Sala Plena se limitó, sin más, a recoger esas afirmaciones.

A pesar del requerimiento de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional no acreditó en modo alguno cuáles fueron los hechos puntuales derivados de la ruptura de relaciones diplomáticas que condujeron a una agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente –el deterioro de las relaciones económicas y políticas entre Colombia y Venezuela-. No se observan indicadores que ilustren cuál fue ese mayor perjuicio en el ámbito comercial; no se acreditó que se produjo un cierre fronterizo a consecuencia de la decisión del Gobierno venezolano; ni siquiera se contó con proyecciones estadísticas que dieran cuenta de los perjuicios estimados.

En esa medida, considero que los supuestos fácticos invocados por el Gobierno Nacional en la declaratoria del Estado de Emergencia Social no tenían la entidad para ser calificados como sobrevinientes ni extraordinarios, de acuerdo con las exigencias de los artículos 215 de la Constitución y 2º de la Ley 137 de 1994. Lo que demostraron las pruebas allegadas fue un deterioro progresivo en el plano de las relaciones económicas, que por lo mismo era razonablemente previsible y no alcanzaba el calificativo de grave o inusitado.

(ii) Examen del presupuesto valorativo. No se acreditó la inminencia de una amenaza al orden social

A continuación se reseñan los considerandos del Decreto 2693 de 2010 en relación con el presupuesto valorativo, el cual debía estar dirigido a demostrar la existencia de una “amenaza” de perturbación en forma grave e inminente del orden económico y social de los municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela, en particular en materia de empleo, ingreso y calidad de vida de los habitantes:

AMENAZA DE PERTURBACIÓN GRAVE

E INMINENTE QUE SE INVOCA

(Considerandos del Decreto 2693 de 2010)

[6] Que estas situaciones, presentadas en el curso de la última semana, afectan aún más, entre otros, el clima de negocios y la libre circulación de personas y mercancías, lo cual amenaza con perturbar en forma grave e inminente el orden económico y social de los municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela;

La mayoría de la Sala Plena sostuvo, de un lado, que la ruptura de relaciones diplomáticas “usualmente” está sucedida por manifestaciones más severas de agresión que incluso pueden desencadenar en actos bélicos; y de otro lado, que entre Colombia y Venezuela el deterioro de las relaciones binacionales se agravó en forma imprevista a partir del mes de junio de 2010. Con base en ello concluyeron que el Gobierno tenía “motivos fundados para considerar que los hechos relatados en el Decreto bajo examen eran un indicio serio de que existía una amenaza grave e inminente de perturbación del orden económico y social en la zona de frontera con Venezuela, de modo que el Gobierno no actuó de manera arbitraria no incurrió (sic) en un error manifiesto al declarar la emergencia”.

Respetuosamente discrepo tanto de las premisas como de la conclusión por cuanto, en mi concepto, el Gobierno no cumplió con el deber de argumentar y demostrar por qué los hechos descritos amenazaban en forma grave e inminente el orden económico y social en la frontera, sino que se limitó a hacer afirmaciones genéricas carentes de los soportes probatorios necesarios para calificar la inminencia de la amenaza invocada.

En el caso del Decreto 2693 de 2010, el Gobierno sostuvo que la afectación del clima de negocios representa una “amenaza” de perturbación grave e inminente al orden económico y social de los municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela.

A pesar de la escasa argumentación ofrecida, en gracia de discusión podría aceptarse que ante la sensible baja de los indicadores económicos en la zona de frontera (intensidad de la perturbación) los hechos podían ser catalogados como “graves”. Sin embargo, en ningún momento se acreditó el carácter “inminente” de la amenaza al orden económico y social (consecuencias de la misma), de modo que se incumplió uno de los supuestos del juicio valorativo para declarar el estado de emergencia. En este sentido, no existían elementos que demostraran la inminencia del daño, es decir, la virtualidad de poner en riesgo el orden económico y social en la frontera más allá de la simple afirmación, huérfana de toda prueba,

sobre el impacto negativo en el clima de negocios derivado de la ruptura de relaciones diplomáticas⁵¹.

La jurisprudencia constitucional ya ha explicado que “la perturbación o amenaza debe ser inminente, de manera que no ha de tratarse de un peligro eventual o remoto para los bienes protegidos por el artículo 215 constitucional sino de un riesgo efectivo que puede materializarse en cualquier momento, de un peligro potenciado por su inmediatez temporal”⁵².

Con base en esta premisa, al no haberse acreditado cómo la ruptura de las relaciones diplomáticas representaba una amenaza real y cierta capaz de alterar de manera inobjetable las relaciones comerciales y con ello el orden económico y social en los municipios y departamentos limítrofes con Venezuela, se incumplió el presupuesto valorativo para declarar el estado de emergencia social. En consecuencia, la falta de pruebas sobre la proximidad y correspondencia causal entre la ruptura de las relaciones diplomáticas y la “amenaza” de una grave afectación del orden social en la frontera, conducía también a la inexequibilidad del Decreto 2693 de 2010.

(iii) Examen del juicio de suficiencia. No se acreditó la insuficiencia de los medios ordinarios

En el Decreto 2693 de 2010 el Gobierno omitió hacer una valoración sobre los poderes ordinarios a su disposición y la precariedad de los mismos para enfrentar la problemática invocada, lo cual impedía ejercer un control de los mismos. En este punto son relevantes las consideraciones expuestas en la Sentencia C-070 de 2009, cuando la Corte declaró inexecutable un estado de conmoción interior ante la falta de elementos que le permitieran adelantar el análisis del juicio de suficiencia:

“Empero, el punto de partida del examen que realiza la Corte Constitucional lo constituye precisamente la apreciación presidencial sobre la insuficiencia de los poderes de policía para conjurar la situación crítica, por lo tanto aquí también se requiere que la parte motiva del decreto mediante el cual se declara el estado de conmoción interior contenga un elemento inicial: una valoración por parte del Gobierno nacional sobre los poderes de policía a su disposición y la precariedad de éstos para afrontar las graves y extraordinarias circunstancias que motivaron la declaratoria. El incumplimiento de esta carga se traduce en la ausencia de uno de los requisitos materiales de la declaratoria del estado de conmoción

interior, falencia que a su vez transforma en arbitrario el ejercicio de la poderes excepcionales del Presidente ante la ausencia de elementos de juicio que permitan el control judicial de la declaratoria por parte del órgano competente”. (Resaltado fuera de texto).

Durante el trámite de revisión constitucional las autoridades gubernamentales informaron sobre algunas medidas administrativas adelantadas para enfrentar la crisis en la frontera, particularmente por Bancoldex y Proexport, con el fin de recuperar cartera morosa, diversificar mercados para suplir la pérdida de compradores venezolanos e implementar nuevas líneas de crédito. Así mismo, pusieron de presente la aprobación y trámite de acuerdos comerciales con otros países.

Pese a lo anterior, no se observa que el Gobierno Nacional haya demostrado la “imposibilidad o insuperable ineficiencia de las instituciones de la normalidad”⁵³ en los asuntos fiscales que invocó en el Decreto 2693 de 2010, por la sencilla razón de que al menos hasta ese momento sobre esos temas nada se había presentado a consideración del Legislador, foro natural para debatirlos y aprobarlos, pretendiendo eludir el camino democrático frente a problemas complejos cuyo deterioro es progresivo y por tanto previsible.

En el precitado decreto el Gobierno adujo la necesidad de tomar medidas con fuerza material de ley para contrarrestar el efecto negativo que sobre los territorios fronterizos tuvo la ruptura de relaciones con Colombia (considerando 8º). Específicamente señaló la necesidad de modificar, excluir y reducir impuestos para algunos bienes que se venden en esos municipios (considerando 9º) y estimular el empleo y desarrollo económico en la región (considerando 10º). Sin embargo, no probó que durante el amplio periodo en el que tuvo lugar el deterioro progresivo de las relaciones comerciales con el vecino país hubiera intentado activar la función del Congreso de la República mediante el trámite, pendiente o frustrado, de iniciativas de ley en la materia.

Además, una simple revisión del ordenamiento jurídico permitía constatar la existencia de mecanismos idóneos y oportunos para atender una problemática generada de tiempo atrás en materia económica, como la que se ha venido presentando en la frontera colombo venezolana al menos a partir del año 2009.

En cuanto a la modificación, exclusión o reducción de impuestos (considerando 9º del Decreto), la Constitución confiere al Gobierno iniciativa legislativa, con el único requisito de

que los proyectos de naturaleza tributaria comiencen su trámite en la Cámara de Representantes (art. 154 CP). Para ello el Presidente puede solicitar trámite de urgencia e insistir en el mismo a fin de que sus iniciativas se examinen por el Congreso con prelación en el orden del día, excluyendo incluso la consideración de cualquier otro asunto, “hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él” (art. 163 CP).

Adicionalmente, en cuanto a la necesidad de “tomar medidas que estimulen el empleo y el desarrollo económico” (considerando 10º del Decreto), es claro que el Presidente no sólo tenía la potestad reglamentaria para asegurar la cumplida ejecución de las leyes (art. 189-11 CP), sino amplias atribuciones relacionadas con el diseño, formulación y ejecución de planes y programas de desarrollo (art. 189-12, 208, 339, 340, 341, 343).

Ante esa actitud silente, conviene recordar que “la ampliación de las competencias del Gobierno no puede ser la consecuencia inmediata y automática de la malversación o preterición de las competencias ordinarias”⁵⁴, por lo que no quedaba alternativa distinta a declarar que tampoco se cumplían los requisitos del juicio de suficiencia de los medios ordinarios de defensa, con la consecuente decisión de inexecuibilidad del Decreto 2693 de 2010.

Conclusión

Examinado el Decreto 2693 del 27 de julio de 2010 bajo las exigencias previstas en la Constitución y en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, de acuerdo con los lineamientos trazados por la jurisprudencia constitucional en la materia, la Corte ha debido concluir que el precitado decreto no reunía los requisitos para la declaratoria del Estado de Emergencia Social (presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo y juicio de suficiencia), procediendo entonces a su declaratoria de inexecuibilidad.

Por último, quisiera dejar claro que estas consideraciones de ninguna manera han pretendido desconocer la reducción de los indicadores económicos en la zona fronteriza con Venezuela; mucho menos soslayar la importancia de los vínculos diplomáticos entre las dos naciones vecinas. Simplemente he pretendido mostrar cómo las circunstancias invocadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 2693 de 2010 no cumplían las exigencias constitucionales para la declaratoria de un estado de emergencia social, donde los principios democrático y de separación de poderes resultan seriamente disminuidos.

No en vano la jurisprudencia ha advertido de manera repetida e insistente que, gracias a las experiencias históricas acumuladas, los estados de excepción deben ser cada vez más excepcionales, de manera que las autoridades diseñen mecanismos de respuesta para solucionar dentro de los cauces institucionales ordinarios los problemas o contingencias que puedan presentarse en un momento histórico determinado, reservando estos poderes de excepción a situaciones verdaderamente dramáticas e inusitadas, que amenacen la existencia misma del orden económico, social o ecológico, o que constituyan una grave calamidad pública. Lo que, en mi sentir, no ocurría en esta oportunidad.

En estas condiciones dejo constancia de mi sentida pero siempre respetuosa discrepancia con la posición de la mayoría.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

1 Los antecedentes han sido tomados del proyecto inicial elaborado por el Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio

2 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Ver las sentencias C-004 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-447 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-366 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-122 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz; C-122 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz; C-216 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y C-252 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

4 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

5 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 delegado 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.

6 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.

7 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.

9 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.

10 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.

11 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.

12 Artículo 27 – Suspensión de garantías:

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.

13 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.

14 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

15M.P. Carlos Gaviria Díaz

16 Cfr. Sentencia C-179 de 2004, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

17 M.P. Carlos Gaviria Díaz

18 Ver, entre otras, las sentencias C-802 de 2002 y C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

19 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

20 Cfr. Sentencia C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

21 Cfr. sentencia T-647 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis. La aplicación analógica de la regla se justifica en este caso, ya que la procedencia de la acción de tutela y la declaración de un estado de excepción comparten la característica de ser mecanismos subsidiarios de protección, en el primer caso, de derechos fundamentales y, en el segundo caso, del orden económico, social y/o económico.

22M.P. Carlos Gaviria Díaz

23 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

24 El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define una catástrofe como un “[s]uceso infausto que altera gravemente el orden regular de las cosas”,

25 M.P. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz.

26 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

27 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

28 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

29 En la sentencia C-252 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, al Corte expresó: “Una tradición jurisprudencial que se remonta a la Corte Suprema de Justicia ha considerado improcedente el empleo de los estados de excepción para remediar problemas crónicos o estructurales.”

30 Ver sentencias C-802 de 2002 y C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En esta última sentencia, la Corte se refirió a la inminencia así: “Adicionalmente, la perturbación o amenaza debe ser inminente, de manera que no ha de tratarse de un peligro eventual o remoto para los bienes protegidos por el artículo 215 constitucional sino de un riesgo efectivo que puede materializarse en cualquier momento, de un peligro potenciado por su inmediatez temporal.”

31 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

32 Cfr. Sentencia C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

33 Ver al respecto las sentencias C-122 de 1997

34 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

35 Ver las sentencias C-122 de 1997

36 La tabla que a continuación se presenta fue tomada de la ponencia original presentada por el Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio.

37 Solamente la parte resaltada corresponde al presupuesto valorativo.

38 Ver sentencia de 24 de mayo de 1980 en el asunto relativo al personal consular de Estados Unidos en Teherán (Estados Unidos vs. Irán), en donde ese tribunal señaló que Irán había desconocido “las obligaciones que le impone el conjunto de reglas constituido por el Derecho diplomático y consular, cuyo carácter básico el Tribunal ha de proclamar con firmeza”.

39 Cfr. sentencia C-315 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Artículo 45.- “En caso de ruptura de las relaciones diplomáticas entre dos Estados, o si se pone término a una misión de modo definitivo o temporal: a. el Estado receptor estará

obligado a respetar y a proteger, aún en caso de conflicto armado, los locales de la misión así como sus bienes y archivos; // b. el Estado acreditante podrá confiar la custodia de los locales de la misión, así como de sus bienes y archivos, a un tercer Estado aceptable para el Estado receptor; // c. el Estado acreditante podrá confiar la protección de sus intereses y de los intereses de sus nacionales a un tercer Estado aceptable para el Estado receptor”.

41 Ver Document: A/CN.4/98. “Codification of the International Law Relating to Diplomatic Intercourse and Immunities. Memorandum prepared by the Secretariat.” Extract from the Yearbook of the International Law Commission: 1956 , vol. II. P.p. 156 y 157.

42 Información registrada y sistematizada por la Cámara de Comercio Colombo Venezolana, capítulo Colombia. Ver folios 362 a 381 del expediente.

43 Por ejemplo, la guerra entre China y Japón declarada en 1941, fue precedida por la ruptura de relaciones diplomáticas en 1938. Ver B. Sen. A Diplomat’s Handbook of International Law and Practice. Martinus Nijhoff Publishers, tercera edición, 1988. P.P. 236.

44 Cuaderno principal, folio 42.

45 Cuaderno principal, folio 53.

46 Información registrada y sistematizada por la Cámara de Comercio Colombo Venezolana, capítulo Colombia. Ver folios 362 a 381 del expediente.

47 A solicitud de la Corte Constitucional, el Ministerio remitió algunos de los registros que reposan en la Cancillería sobre las tensiones y conflictos de orden diplomático presentados entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia durante los últimos cinco (5) años. Folios 383 y s.s. del expediente.

48 Cfr., folios 362 a 381 del expediente.

49 “Impacto de las restricciones al comercio binacional impuestas por Venezuela”. Documento remitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Folio 394 del expediente.

50 Corte Constitucional, Sentencias C-135 de 2009 y C-252 de 2010.

51 De manera similar, en la Sentencia C-252 de 2010, que declaró inexecutable la declaratoria

de emergencia social en salud, la Corte sostuvo al respecto: “La ausencia de información profunda, precisa y completa sobre la problemática financiera que aqueja al sistema, debilitó el examen constitucional para determinar a ciencia cierta su real dimensión. No se demostró que se esté frente a una situación insalvable o incontenible”.

52 Corte Constitucional, Sentencia C-135 de 2009, reiterada en la Sentencia C-252 de 2010.

53 Corte Constitucional, Sentencias C-122 de 1997 y C-252 de 2010.

54 Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 1994.