



BERND MARQUARDT
(EDITOR)

¿CORONA DEMOCRACIA O CORONA DICTADURA?

REFLEXIONES SOBRE
EL MUNDO CONFINADO DEL 2020

ANUARIO IX
DE CONSTITUCIONALISMO COMPARADO


IBAÑEZ


CONSTITUCIONALISMO COMPARADO
Director: Bernd Marquardt

¿CORONADEMOCRACIA O CORONADICTADURA?

**REFLEXIONES SOBRE EL
MUNDO CONFINADO DEL 2020**

ANUARIO IX

DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN

CC - CONSTITUCIONALISMO COMPARADO

BERND MARQUARDT (Ed.)

¿CORONADEMOCRACIA O CORONADICTADURA?

REFLEXIONES SOBRE EL
MUNDO CONFINADO DEL 2020

ANUARIO IX

DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN

CC - CONSTITUCIONALISMO COMPARADO



Bogotá - Colombia
2020

Universidad Nacional de Colombia, Grupo de Investigación Constitucionalismo Comparado.
¿Coronademocracia o coronadictadura? reflexiones sobre el mundo confinado del 2020, Grupo de Investigación Constitucionalismo Comparado. – Editor Bernd Marquardt – Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2020.

448 páginas; 24 cm.

Incluye bibliografía.

ISBN: 978-958-791-299-9

1. Estado de excepción – Aspectos jurídicos. 2. Pandemias – Historia. 3. COVID 19 – Problemas sociales.
4. Estado de emergencia – Colombia – Siglos XX y XXI. 5. Derecho constitucional – Colombia. I
Marquardt, Bernd, 1966-, editor 1L Tit.

342 cd 22 ed.

A1661752

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

¿CORONADEMOCRACIA O CORONADICTADURA? ANUARIO IX DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN CC - CONSTITUCIONALISMO COMPARADO

© Bernd Marquardt, editor

© Autores varios

© CC - Constitucionalismo Comparado en la
Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá
<https://sites.google.com/site/constitucionalismocomparadocc/>

© Grupo Editorial Ibáñez

Carrera 69 Bis No. 36-20 Sur

Tels: 2300731 – 2386035

Librería: Calle 12 B No. 7-12 L.1

Tels: 2847524 – 2835194

Librería Teusaquillo: Calle 37 No. 19-07

Tels: 7025760 – 7025835

Bogotá, D.C. – Colombia

www.grupoeditorialibanez.com

Primera edición: agosto de 2020

Impreso y hecho en Bogotá, DC, Colombia

ISBN: 978-958-791-299-9

Diseño & diagramación: Bernd Marquardt

Imagen en la portada: El ataque viral de los fantasmas del pasado, collage de CC -
Constitucionalismo Comparado.

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1. Idea y contenido del Anuario IX de CC - Constitucionalismo Comparado.....1
2. Autores y autoras.....4

CAPÍTULO I

CORONAPOLÍTICAS Y CORONADERECHO: UN VIAJE COMPARATIVO AL MUNDO DEL 2020 EN ESTADO DE EXCEPCIÓN, CONSTITUCIONALISMO Y ANTICONSTITUCIONALISMO EN UNA CRISIS INESPERADA 11

BERND MARQUARDT

Introducción.....	11
1. ¿Existe un supra-derecho a la salud y a la vida?	14
2. Ni plaga bíblica ni constructo engañoso: la cuestión del cálculo de riesgo en la incertidumbre.....	18
A) La dificultad de determinar la letalidad	19
B) Comparación histórica.....	23
C) ¿Qué cosa es una pandemia?.....	24
D) Comparación con otras causas extendidas de muerte	25
E) La contapartida: los daños debido a las coronamedidas	27
F) Una naturaleza amenazante en sí misma y por abusos humanos	27
G) Síntesis	28
3. Pandemias y psicosis colectivas a lo largo de la historia	28
A) La era de la Peste negra (1347-1740).....	29
B) La era de la razón.....	31
C) Síntesis.....	35
4. ¿Y si Suecia tuviera razón...? Miradas a las coronapolíticas europeas	35
A) Entrando a la corona-excepcionalidad.....	35
B) Las corona-sentencias	43
C) Saliendo de la corona-excepcionalidad.....	44
5. Las coronapolíticas del este asiático: entre el totalitarismo y la tranquilidad	48
6. Las coronadictaduras latinoamericanas.....	51
A) Panorama: la carrera hacia la zona menos libre de Occidente	52

¿CORONADEMOCRACIA O CORONADICTADURA?

B) El neo-estadositismo: sacrificando la libertad en nombre de una efímera seguridad	57
C) La hora del ejecutivo y la marginación de los parlamentos y cortes	61
D) La suspensión masiva de múltiples derechos fundamentales	62
E) Principio democrático y encarcelamiento del soberano	65
F) La evasión del principio de proporcionalidad, violando la prohibición del exceso	66
G) La falta de eficiencia	70
H) Cuarentenas nacionales de papel	72
I) La inviabilidad estructural del confinamiento nacional en las sociedades de los ‘países en vía del desarrollo’	73
J) La primera víctima cuando llega la guerra es la verdad	77
K) Motivos complementarios de las coronapolíticas extremistas	79
L) Cuando países que nunca se interesaron por la salud, empiezan a hablar mucho de la salud	81
M) Estados frágiles que no quieren hacer tributar a la élite	84
N) Elementos de explicación para el nivel aumentado de psicosis colectiva	85
O) Los daños colaterales de las coronamedidas	89
P) El difícil acercamiento a flexibilizaciones graduales	91
7. Ganadores y perdedores, aprovechadores y aprovechados	96
Conclusiones	98
Bibliografía	102

CAPÍTULO II

MUNDO INFELIZ	125
---------------------	-----

RAÚL GUSTAVO FERREYRA

I	125
II	128
III	134
IV	136
V	137
Bibliografía	139

CAPÍTULO III

COVID 19 Y RACISMO: DISCRIMINACIÓN EN TIEMPOS DE PANDEMIAS	141
---	-----

FRANCISCO JIMÉNEZ BAUTISTA

Introducción	141
1. Infodemia, la construcción del miedo	143

CONTENIDO

2. Los hechos: el número de muertos	144
3. Fenómenos, problemas y conceptos.....	148
A) Fenómenos: racismo y xenofobia	148
B) Problema: prejuicios y discriminación.....	150
a) Estereotipos y prejuicios públicos	150
b) Discriminación causada por el miedo, la incertidumbre y el boom de teorías conspirativas	152
c) La relación entre estereotipos, prejuicios y discriminación.....	152
C) Los conceptos: paz neutra y paz intercultural.....	154
A modo de conclusión	157
Bibliografía	158

CAPÍTULO IV

EL ESTADO DE EMERGENCIA EN COLOMBIA (1968-2020): INQUIETUDES CONSTITUCIONALES SOBRE LA CARA AMABLE DE LA EXCEPCIÓN

161

DAVID ERNESTO LLINÁS ALFARO

Introducción.....	161
1. El estado de emergencia durante el gobierno de Alfonso López Michelsen.....	163
2. Los estados de emergencia en el período de Belisario Betancur Cuartas.....	177
A) Antecedentes macroestructurales en América Latina y en Colombia del primer estado de emergencia	177
B) La reacción de Belisario: la primera emergencia económica	183
C) El giro jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia durante la segunda emergencia económica de Belisario Betancur	195
D) Una calamidad en el Nevado del Ruiz y la toma (y retoma) del Palacio de Justicia: la tercera declaración de emergencia de Belisario Betancur.....	203
3. El estado de emergencia bajo la Constitución de 1991	206
A) La regulación del estado de emergencia bajo la Constitución de 1991.....	206
B) La declaración y el control del estado de emergencia después de 1991, durante el gobierno de César Gaviria.....	213
C) La declaración y el control sobre el estado de emergencia de 1997	219
D) La declaración y el control sobre los estados de emergencia desde 1998 hasta 2017	222
4. Coronavirus y el estado de excepción en su máxima expresión en Colombia.....	229
A) Comentarios previos a la parte final de este documento	229
B) La declaración de la emergencia y el contexto de orden público en el que se quiso inscribir	231

¿CORONADEMOCRACIA O CORONADICTADURA?

c) La decisión de la Corte Constitucional sobre el Decreto 417 de 2020, el problema de los decretos de confinamiento, y la evasión del Consejo de Estado.....	237
Conclusiones: algunas consideraciones finales	242
Bibliografía	244

CAPÍTULO V

¿QUÉ COSA ES UNA DICTADURA? 263

ANNA CLARA MARQUARDT

Introducción.....	263
1. El origen de las dictaduras	264
A) Dictaduras establecidas legalmente.....	264
B) Dictaduras establecidas ilegalmente.....	265
C) Dictaduras establecidas pseudolegalmente	265
D) Dictaduras vasallas.....	265
2. Perfil del dictador	266
A) Dictaduras civiles.....	266
B) Dictaduras militares.....	266
3. El propósito ideológico	267
A) Regímenes sultanísticos	268
B) Regímenes autoritarios.....	268
C) Regímenes totalitarios	268
a) Líder carismático.....	269
b) Terror.....	270
c) Derecho ideológico	271
4. Violación de los derechos fundamentales	271
5. Relación con los partidos políticos	273
6. Intentos de legitimación	274
7. Tendencias actuales	275
Conclusión.....	276
Bibliografía	276

CAPÍTULO VI

REFLEXIONES E INFLEXIONES EN TORNO A LA PANDEMIA POR LA COVID 19 Y SUS MEANDROS EN EL ANARCOLIBERALISMO 279

JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN

Presentación.....	279
1. El resurgir del debate en torno a lo social: antes de la Pandemia.....	285
A) Ecuador se levanta.....	290

CONTENIDO

B) Chile despierta.....	292
C) Bolivia resiste.....	295
D) Colombia no se rinde.....	297
3. Llega la ‘pandemia’: ¿un asunto excepcional?	300
A) La respuesta europea.....	309
B) El escenario latinoamericano.....	312
C) África en excepción.....	314
D) El modelo asiático y de Oceanía.....	316
3. La voz macabra de la pandemia: la pandemia como vía para la continuación de la construcción del anarcoliberalismo.....	317
A) El Estado y sus sensibilidades frente la muerte.....	318
B) El Estado y sus insensibilidades por la vida.....	322
C) El fallido Estado social.....	325
a) La declaratoria de excepción y la evolución de la epidemia en Colombia.....	325
b) La utilización de la pandemia.....	328
Conclusión.....	332
Bibliografía	333

CAPÍTULO VII

¿RAZONABILIDAD, SOSTENIBILIDAD, HUMANIDAD?

REFLEXIONES EN TORNO A LAS MEDIDAS COVID 19 ADOPTADAS

POR EL GOBIERNO COLOMBIANO 349

MARIELA INÉS SÁNCHEZ CARDONA

Introducción.....	349
1. El encierro preventivo: afectaciones socio-económicas.....	351
2. El pánico social y la ansiedad anticipatoria ante el virus: formas eficientes para paralizar la razón.....	359
3. Efectos psicosociales en periodos largos de confinamiento	364
A) Nivel de afectación del aprendizaje	367
B) Adquisición de habilidades y conocimientos durante el aislamiento	367
C) Eficacia de la virtualidad como medio de estudio o de trabajo.....	367
Conclusiones	368
Bibliografía	369

CAPÍTULO VIII

LA COVID 19 Y LA NECESIDAD DE UN
DERECHO ADMINISTRATIVO MORALMENTE COMPROMETIDO 373

JOSÉ MANUEL SUÁREZ DELGADO

Introducción.....	373
1. Derecho (neo) policial y confinamiento	391
2. Nudging, empujón y traspiés.....	403
3. ¿A quién debería corresponder el control sobre los reglamentos de confinamiento?.....	409
Conclusiones	414
Bibliografía	415

ACERCA DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN CC - CONSTITUCIONALISMO COMPARADO	425
--	-----

INTRODUCCIÓN

1. IDEA Y CONTENIDO DEL ANUARIO IX DE CC - CONSTITUCIONALISMO COMPARADO

En la primera mitad del 2020 ocurrió algo sin precedente histórico: de modo paralelo, los Estados del mundo limitaron fuertemente los derechos fundamentales de sus ciudadanos, pues se sintieron amenazados por un virus. Durante algunas semanas o meses, los logros del constitucionalismo moderno fueron superpuestos por un oscuro derecho del miedo, en intensidades muy diversificadas, pero muchas veces con restricciones llamativas de las actividades ciudadanas en el espacio público, desaceleraciones de casi toda actividad económica hasta patrones abiertamente fascistoides que llevaron a la reclusión sistemática de los múltiples millones de miembros del soberano propio. Pese a que se plantearon palabras acostumbradas como cuarentena, se trató de un fenómeno novedoso y desconocido en la historia mundial. La pregunta dirigente del libro es: ¿se resolvió una crisis existencial con medios immanentes al constitucionalismo democrático, o surgió una nueva tendencia autocrática de tendencia totalitaria?

Img.1: Afiche de protesta contra la coronapolítica mundial en la ciudad universitaria de Göttingen, de 17 de abril de 2020. Dice: “Corona-decreto: ¿la suspensión de los derechos fundamentales para protegernos de un virus extremadamente peligroso? Tasa de letalidad de Covid 19: 0,37% [...] Tasa de letalidad de la ola de gripa de 2017/2018: 2,69% [...] ‘Ten el valor de usar tu propia razón’, Kant”¹



El *Anuario IX de CC - Constitucionalismo Comparado* pretende analizar la ola del neostadositismo del 2020 en perspectiva integral, comparada e interdisciplinaria, asumiendo una perspectiva crítica con base en los valores centrales del constitucionalismo moderno. En términos jurídicos, el libro toca el derecho constitucional y administra-

¹ Foto puesta a disposición por NATALIA RUIZ MORATO, integrante del grupo de investigación *CC - Constitucionalismo Comparado*.

tivo (policial), así como el derecho internacional de derechos humanos, lo que se completa con perspectivas antropológicas y socio-psicológicas. Los autores vienen de modo transnacional de Colombia, Argentina, España y Alemania.

Debe ser claro que el libro se refiere a un tema actual que cuenta con una edad de casi medio año y que continúa desarrollándose dinámicamente después de la publicación del mismo. Por eso, hay una fecha de cierre, es decir, ningún artículo puede tener en cuenta desarrollos posteriores al mes de julio de 2020.

De acuerdo con la actualidad del tema y el tradicional enfoque pluralista de *CC - Constitucionalismo Comparado*, el lector encontrará un espectro de opiniones divergentes, incluyendo controversias y contradicciones. El libro se compone de ocho análisis. Después del estudio introductorio del director del centro de investigación *CC - Constitucionalismo Comparado*, el libro agrupo los siete demás artículos en el orden alfabético según los apellidos de los autores.

En primer lugar, el director de *CC - Constitucionalismo Comparado* BERND MARQUARDT elabora sus reflexiones sobre *Coronapolíticas y coronaderecho*, con el subtítulo dual de *Un viaje comparativo al mundo del 2020 en estado de excepción y Constitucionalismo y anticonstitucionalismo en una crisis inesperada*. Contrasta los respectivos desarrollos en Europa, Asia oriental y América Latina.

En su texto *Mundo infeliz*, el constitucionalista argentino, RAÚL GUSTAVO FERRERA, argumenta que a los seres humanos la existencia con vida les ha sido impuesta. En dicho ámbito, el mundo constitucionalmente posible, es un universo determinado por una Ley fundamental. Así, las constituciones son una máquina del tiempo. Sin embargo, el principio de incertidumbre que rige la vida hace imposible que todo pueda ser determinado de antemano y calculado. El sistema de la *Constitución federal de la Argentina* no es un esfuerzo bien dirigido a la felicidad de sus ciudadanos. Sus reglas dejan abiertas las puertas para la exclusión del bienestar y del acceso a derechos sociales de casi el 70% de sus ciudadanos. La explotación cruel del hombre por el hombre que desplaza, desposee y traumatiza al otro. El drama de la pobreza, ahora, se agudizó con la desgracia natural generada por la pandemia. Un mundo infeliz por la desgraciada exclusión social, aumentado por el daño a la salud y la economía en tiempos de la peste. No existe ni existirá la felicidad absoluta. Eso no impide que se levante la voz con propiedad contra la injusticia social y la bravura del virus que enferma y, también, mata.

El objetivo del capítulo III *Covid 19 y racismo, Discriminación en tiempos de pandemias* del antropólogo español FRANCISCO JIMÉNEZ BAUTISTA, es enfrentar la Covid 19 y el racismo a una sistematización de la complejidad en la que está inmersa la humanidad. Los seres humanos en la globalización han sufrido una pandemia que está siendo destruida de forma vírica a través de la Covid 19 y el Racismo. La similitud de estos dos

INTRODUCCIÓN

fenómenos (Covid 19 y Racismo), funcionan igual que un virus que genera muerte y discriminación en toda la Tierra. Según una antropología de las neutralidades el autor presenta este capítulo desde los fenómenos (racismo y xenofobia), problemas (prejuicios y discriminación) y conceptos (paz neutra y paz intercultural). Advierte de una sociedad del miedo que se debería transformar y neutralizar en una sociedad más justa y perdurable.

En el capítulo IV, denominado *El estado de emergencia en Colombia (1968-2020), Inquietudes constitucionales sobre la cara amable de la excepción*, DAVID E. LLINÁS ALFARO expone la historia del estado de emergencia (la modalidad técnica y con cara amable del estado de excepción) desde su instauración en Colombia en 1968, hasta 2020. El autor analiza el fenómeno de la emergencia a partir de una arqueología jurisprudencial de las diversas sentencias y salvamentos de voto de la Corte Suprema de Justicia desde 1974 hasta las correspondientes de la Corte Constitucional desde 1992, contando con el contexto político y económico de cada una de las declaratorias excepcionales, que inauguró ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN. También plantea algunos interrogantes acerca del tenue control de la Corte Constitucional a los decretos legislativos expedidos por IVÁN DUQUE (2018-2022), y a la actitud inequívocamente esquiva, tanto de esa Corte como del Consejo de Estado, sobre la posibilidad de efectuar un control inmediato de los decretos que ordenan el confinamiento (hasta ahora, por cinco meses) porque formalmente son *ordinarios* y no desarrollan el estado de excepción.

En quinto lugar, ANNA CLARA MARQUARDT pregunta por *¿Qué cosa es una dictadura?*, teniendo en cuenta que la cuestión básica del presente libro requiere de la claridad conceptual de la dictadura para distinguirla de otras formas de gobierno.

En su artículo *Reflexiones e inflexiones en torno a la pandemia por la Covid 19 y sus meandros en el anarcoliberalismo*, JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN se dedica a la problemática cuando los anales de la historia recreen el inicio de la década del 20 del siglo XXI y enfatizarán en ese coro de respuestas y sus tonalidades que se produjeron a causa de la situación sanitaria; de pronto, muy al margen, casi a un lado, quedará, en las esporas de la coronacrisis, las grandiosas movilizaciones latinoamericanas en contra del anarcoliberalismo que hicieron temblar a los gobernantes de la costa pacífica. Siguiendo en el reino del espejismo y la especulación, algún suspicaz, cien años después, podrá relacionar estos dos hechos bajo la égida de una conspiración lamentable. El artículo los relaciona en el pentagrama de la excepción: esos Estados erosionaron los derechos sociales bajo el régimen exceptivo financiero internacional, en el caso de Colombia a través del Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional hace más de veinte años, y ahora encuentran un nuevo oxígeno mediante la respuesta autoritaria a la pandemia que es aprovechada para acentuar ese pacto oprobioso. Los más de 100 decretos expedidos por el gobierno colombiano, dentro del mar de corrupción, latrocinio, asesinatos y privilegios que se pretenden ocultar y campean en el territorio nacional, no hacen más que corroborar que “Colombia no es una democracia constitucional bien

consolidada y menos un Estado que se precie de respetar lo social, que es uno de sus componentes o indicadores para hablar de dicha consolidación y que en este caso tienen una importancia determinante. Ese atributo no lo ha perdido en estos pocos días; infortunadamente, no lo ha tenido y, peor aún, [...], se ha servido de la pandemia para acentuar el enfoque”. Según la perspectiva del autor, si algo ha sido letal en esta historia es el corona-anarcoliberalismo.

El capítulo VIII *Razonabilidad, sostenibilidad, humanidad? Reflexiones en torno a las medidas Covid 19 adoptadas por el gobierno colombiano*, la psicóloga y pazóloga MARIELA INÉS SÁNCHEZ CARDONA, pretende reflexionar sobre la razonabilidad, sostenibilidad y humanidad de las medidas tomadas por el gobierno colombiano en torno a la Covid 19. Es esta perspectiva, se analiza los efectos negativos que han causado dichas medidas tanto en los aspectos socioeconómicos reflejados en el incremento de los niveles de pobreza, como en la exclusión social para una gran mayoría de la población ya vulnerable. De igual forma, el capítulo examina los efectos del pánico social ante el virus percibido por la población y las secuelas psicosociales que ha dejado en las familias los periodos de largos confinamientos.

En su estudio *La Covid 19 y la necesidad de un derecho administrativo moralmente comprometido*, JOSÉ MANUEL SUÁREZ DELGADO parte de que la imagen del Derecho administrativo que el positivismo jurídico alberga y sustenta tiende a ver en este sistema la acción ejecutiva frente a las decisiones que se adoptan por el legislador. Y ni el Poder Ejecutivo depende de otros poderes para cumplir su misión, ni el positivismo de corte legalista sirve para fundamentar su acción. Se propone la reforma del Derecho administrativo para hacerlo moralmente comprometido y sensible a la teoría del Derecho. La coyuntura de la Pandemia Covid 19 y sus respuestas institucionales no han hecho sino ratificar esta necesidad de reformulación teórica. Para ilustrar lo anterior se van a estudiar 3 escenarios que se proyectan al Derecho administrativo; i) historia, ii) tendencia y iii) reforma. El primero de ellos está vinculado al auge de un Derecho limitativo neo policial con las medidas de confinamiento reglamentarias y paralegislativas y el camino sinuoso de su implementación en Colombia partiendo de sus orígenes históricos. Situado en una línea de tendencia, el segundo escenario se relaciona con la evaluación del contenido de las decisiones a la luz de la teoría conductual de los *nudging* y la clara negación de su alcance sobre las medidas legislativas. Para concluir se planteará un elemento de reforma. Para ello, se tratará de responder al interrogante sobre a quién habría de corresponder el control integral de estas medidas, si a la Corte Constitucional o al Consejo de Estado y se buscará encontrar algunos elementos de modificación del modelo de control existente en Colombia.

2. AUTORES Y AUTORAS

Al lado de los seis autores y autoras que pertenecen al grupo de investigación *CC - Constitucionalismo Comparado* de la Universidad Nacional de Colombia, el *Anuario IX* continúa con la tradición de sus antecesores de invitar a expertos internacionales. Se trata del constitucionalista argentino RAÚL GUSTAVO FERREYRA y del antropólogo español FRANCISCO JIMÉNEZ BAUTISTA. En orden alfabético, el *Anuario IX* cuenta los siguientes escritores:

Prof. Dr. Raúl Gustavo Ferreyra

Catedrático de Derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Doctor en Derecho de la Universidad de Buenos Aires (2006) y Posdoctor en Derecho de la misma Universidad (2018). Abogado de de la Universidad de Buenos Aires (1983). Consultor de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Consejero directivo (2014-2022) y miembro de la Comisión de Doctorado (desde 2019) en su alma mater. Ha publicado nueve libros, entre ellos: *Ciudadanía y poderes del Estado. Corte Constitucional de Colombia: reelección presidencial y referendo popular* (2019), *Manifiesto sobre el Estado constitucional, Reglas fundamentales sobre rai-gambre y justificación de la mancomunidad Estatal* (2017), *Fundamentos constitucionales* (2013, 2015, 2019), *Reforma constitucional y control de constitucionalidad. Límites a la judiciabilidad de la enmienda* (2007). Tres opúsculos. Más de 90 ensayos en su lengua nativa, inglesa, italiana y portuguesa. Panelista, conferencista, comentarista y expositor principal, en la Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Chile, Colombia, España e Italia. Director de dos revistas científicas (2000-2001) y (2011-2013).

Correo electrónico: rgferreyra@derecho.uba.ar

Prof. Dr. Francisco Jiménez Bautista

Profesor titular de antropología social e investigador del Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada, España. Doctorado en Humanidades de la Universidad española de Almería (2002). Es creador de una cartografía de paces, donde destacan la paz neutra, paz ecológica y paz gaia, paz vulnerable y paz resiliente. Igualmente, destaca el concepto de violencia híbrida como su última aportación a la Investigación para la paz. Cuenta con múltiples estancias en universidades y centros extranjeros, por ejemplo, en Colombia, Ecuador, México y Puerto Rico. Es autor de 17 libros, entre ellos *Gestión de conflictos* (2019), *Antropología ecológica* (2016), *Crisis capitalista, pauperización social y sistema de bienestar en España y México* (2014), *Colombia, Un mosaico de conflictos y violencias para transformar* (2013), *Racionalidad pacífica, Una introducción a los estudios para la paz* (2011) o *Saber pacífico, La paz neutra* (2009), además de 68 artículos de revista y 56 capítulos de libro y 43 entradas en enciclopedias.

Correo electrónico: fjbautis@ugr.es

Prof. Mg. David Ernesto Llinás Alfaro

Profesor de teoría e historia constitucional, derecho constitucional colombiano, sistemas jurídicos y derecho comparado en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Ha sido profesor de derecho administrativo en la Universidad del Magdalena y de responsabilidad civil y del Estado en la Universidad El Bosque. Candidato a doctor en derecho de la Universidad Nacional, magíster en derecho (2012), especialista en derecho administrativo (2010) y abogado de la misma Universidad (2007). Abogado litigante. Se ha desempeñado como consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Departamento Nacional de Planeación. Es autor de los libros *Constitución y ética constitucional* (2019) y *Estado indiano, Estado responsable* (2013), y de diversos artículos de investigación como, por ejemplo, *Los derechos sociales en el Estado constitucional democrático, social y ambiental* (2019), *Derecho y conflicto, Disputas por tierras durante el primer constitucionalismo neogranadino* (2018), *Constitucionalismo temprano: insumos para la reconstrucción del pensamiento constitucional posterior a 1810 en Colombia* (2018), *La paz o la guerra mediante el Derecho* (2016), *Recurso de agravios colonial en el Estado constitucional de Cundinamarca* (2016), *¿Derecho público multinacional y anti-constitucional?* (2015), *anti-constitucionalismo y dictadura soberana* (2013), *proto-constitucionalismo indiano* (2012), y coautor de *la transformación del concepto de ciudadanía dentro del paradigma bipolar weberiano* (2015). Es investigador junior y par evaluador reconocido por *Minciencias*. Integrante del grupo de investigación *CC - Constitucionalismo Comparado* (A1 en *Minciencias*) y líder de la línea de investigación número 2, *El Estado moderno: teoría e historia*, en el marco de la cual fue coeditor del libro *Historia comparada del derecho público latinoamericano del Siglo XIX* (2018), y del libro *Querétaro 1917 & Weimar 1919, el centenario del constitucionalismo de la democracia social* (2019). También es integrante del grupo de investigación colombo-alemán para la paz territorial, *Pax Ruralis*.

Correo electrónico: davidllinas@yahoo.es

Anna Clara Marquardt

Estudiante de Derecho (Staatsexamen, nivel de maestría) de la Universidad Georg-Augusta de Göttingen en Alemania. Asistente académica en el Instituto de Derecho Agrario de la misma Universidad.

Correo electrónico: annaclaramarquardt@gmail.com

Prof. Dr. Bernd Marquardt

Profesor titular en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Es fundador y director del grupo de investigación *CC - Constitucionalismo Comparado* (5 veces A1) e *investigador senior* en *Minciencias*. Tiene el Doctorado en Derecho con la calificación *summa cum laude* (1999) de la Universidad de Sankt Gallen en Suiza y dos premios al respecto. Además, realizó en la misma Universidad tanto sus estudios postdoctorales (2000) como su Segundo Docto-

INTRODUCCIÓN

rado Superior –la *Habilitation* centroeuropea (2003)–. Dispone de otro Postdoctorado en Derecho (2018) de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. De igual forma, es magister incluyendo el pregrado en derecho (*Erstes Juristisches Staatsexamen*, 1995) de la Universidad Georgia Augusta de Göttingen en la República Federal Alemana. Ha enseñado, entre otros, en los programas de doctorado y maestría de las Universidades de Sankt Gallen en Suiza, Zürich en Suiza, Linz en Austria, Autónoma en Saltillo en México, Nacional de Colombia, Libre y Santo Tomás en Bogotá, de Medellín y Surcolombiana en Neiva. Es experto en derecho constitucional, historia y teoría constitucional, teoría del Estado, historia del derecho y derecho ambiental. Ha contorneado conceptos como el protoconstitucionalismo y el anticonstitucionalismo. En la Universidad Nacional de Colombia es editor de la revista *Pensamiento Jurídico*, miembro del comité de publicaciones y coordinador académico del Doctorado y de la Maestría investigativa en Derecho. También es integrante del Grupo de investigación colombo-alemán para la paz territorial, *Pax Ruralis*. Cuenta actualmente con 212 publicaciones, con 26 libros completos, incluyendo el los dos tomos de la *Historia del derecho de Hispanoamérica en perspectiva transnacional y socio-cultural* (2019 y 2020), los dos tomos de la *Teoría integral del Estado* (2018), *Ius contra bellum* (2017), *Historia constitucional comparada de Iberoamérica* (2016), *Derechos humanos y fundamentales, Una historia del Derecho* (2015) y *La historia del Estado moderno en Asia y África del Norte* (2014). Como ejemplos de sus últimos artículos se destacan: *La sexta ola iberoamericana, Reconstitucionalización y transformación al modelo pluralista del Estado constitucional democrático, social y ambiental* (2020), *Historia del derecho penal en los virreinos americanos de la Monarquía de las Españas e Indias* (2019), *La paz territorial como paz judicial y justicia social* (2019), *La Constitución de Weimar de 1919* (2019), *La revolución ilustrada de 1810 a 1825 y los orígenes hispanoamericanos del Estado constitucional moderno* (2018), *Paz territorial y propiedad agraria* (2018), *El ascenso del constitucionalismo social en el Ius Constitutionale Commune de Iberoamérica, 1917-1949* (2017), *El primer Código Penal sistemático de la modernidad temprana europea: la Constitutio Criminalis Carolina de 1532* (2017), *Estado constitucional y paz en Iberoamérica* (2016), *El Espejo Sajón de 1225* (2016), *La justicia y el derecho en la injusticia* (2015), *Los jueces del Estado anti-constitucional* (2015), *Historia constitucional de la monarquía autocrática moderna y parlamentaria* (2014), *200 años del Congreso de Viena y 100 años de la Primera Guerra Mundial* (2014), *Democracia social* (2013), *El anti-constitucionalismo en la historia política de Colombia, 1949-1990* (2012), etc.

Correo electrónico: b.marquardt@gmx.ch

Mg. Juan Fernando Romero Tobón

Candidato al grado de Doctor en derecho de la Universidad Nacional de Colombia, magister en derecho de la misma Universidad (2013). Especialista en derecho económico de la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica (1995). Abogado de la Universidad de los Andes (1990) y antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia (1994). Trabaja para el Ministerio de Salud y Protección Social. Autor de los libros: *Por los caminos de la excepcionalidad* (2020), *El derecho fundamental a la salud* (2019),

El retorno del navegante Colón (2018), *Las acciones públicas de inconstitucionalidad en Colombia* (2016) y *Huelga y servicio público en Colombia* (1992) y de varios artículos de investigación sobre: *La construcción del enemigo interior*, *La regulación de los estados de excepción en el siglo XIX* (2018), *Del estado de sitio a la anormalidad permanente: los nuevos caminos de la excepcionalidad* (2016), *La puerta alterna de las acciones de inconstitucionalidad* (2015), *Las constituciones de Bolivia y Colombia y las acciones de defensa* (2015) y *Constitucionalismo social en América Latina* (2013) así como en las revistas *Pensamiento Jurídico*, *Trabajo y Derecho*, *Espacio Crítico*, *Planeación y Desarrollo*, *Sínderesis*, entre otros. También ha publicado varios libros de poesía. Miembro del grupo de investigación *CC - Constitucionalismo Comparado* y líder de la línea de investigación número 6 *Justicia constitucional*.

Correo electrónico: jfromerot@hotmail.com

Prof. Dra. Mariela Sánchez Cardona

Investigadora del grupo de investigación *CC - Constitucionalismo Comparado* de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, donde dirige la línea de investigación número 5 *Constitucionalismo y paz*. Es fundadora de la *Escuela sociocultural de la Paz pedagógica*. Hace parte del grupo de investigación colombo-alemán para la paz territorial, *Pax Ruralis*. Profesora en varias Universidades colombianas, por ejemplo, en los posgrados de derecho de la Universidad Nacional, en la maestría en negociación de la Universidad del Norte en Barranquilla, en la Maestría de reconciliación y convivencia de la Universidad Santo Tomás, sede Bucaramanga, en la maestría de derecho público de la Universidad Surcolombiana en Neiva, en el postgrado en derechos humanos y perspectivas de paz de la Universidad Central del Valle, en Tuluá Valle y en la Escuela de Posgrados de la Policía Nacional en Bogotá. *Doctorado en Estudios de paz, conflicto y desarrollo* de la Universidad Jaume I en Castellón, España (2012). *International Master in Peace, Conflict and Development Studies* de la misma Universidad (2007). Psicóloga de la Universidad San Buenaventura, Medellín (1989). Es autora del libro *Educación para la cultura de paz, Una aproximación psicopedagógica* (2ª ed. de 2016) y de los artículos: *La escuela sociocultural de la paz pedagógica* (2020), *Cuatro mitos y una propuesta para construir paz en Colombia* (2019), *El derecho a la educación en contextos de conflicto* (2019), *La paz territorial más allá del Acuerdo de La Habana* (2018), *La escuela sociocultural de la paz pedagógica en Colombia* (2017), *La sostenibilidad de la paz en Colombia* (2017), *Paradigmas de paz y posconflicto en Colombia* (2016), *Potencialidades de las generaciones jóvenes en el fortalecimiento del derecho humano a la paz* (2015), *El papel de la Universidad en la deconstrucción de la violencia cultural* (2015), *El valor de la Paz en la formación jurídica* (2013), *Problemáticas socioculturales en la realización de la paz en Colombia* (2012), *Empoderamiento y responsabilidad de la Cultura para la Paz a través de la educación* (2012), entre otros.

Correo electrónico: marielainesanchez@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Prof. Mg. José Manuel Suárez Delgado

Profesor de derecho administrativo e historia del derecho en la Universidad El Bosque, ha sido también profesor de derecho administrativo en la Universidad de los Andes, la Universidad Jorge Tadeo Lozano y la Universidad del Rosario, así como profesor de teoría constitucional en la Universidad del Magdalena. Magíster en derecho público de la Universidad Externado de Colombia (2011), especialista en derecho constitucional de la Universidad de Salamanca en España (2014), especialista en derecho administrativo (2005) y derecho constitucional (2006) de la Universidad del Rosario y abogado de la Universidad del Cauca (2004). Actualmente, es estudiante del Máster en Derechos Fundamentales en la Universidad Carlos III de Madrid. Ha sido jefe encargado de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación y de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia Nacional de Salud. Es consultor y experto en administración pública y estructura del Estado. Autor de artículos sobre: *Circulares, Acerca de la polivalencia de una fuente del derecho administrativo en el siglo XIX* (2018), *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: derechos sociales y agenda ideológica crítica* (2015), *La teoría de los poderes salvajes y la crisis del principio de legalidad en Colombia* (2012), y coautor de *La transformación del concepto de ciudadanía dentro del paradigma bipolar weberiano* (2014). Miembro del grupo de investigación *CC - Constitucionalismo Comparado* y líder de la línea de investigación número 3 sobre *Democracia y Estado de Derecho*.

Correo electrónico: manuelsuarez23@gmail.com

Todos los ocho artículos fueron revisados mutuamente por los autores y el comité científico de evaluación y edición del grupo de investigación *CC - Constitucionalismo Comparado*. En cuanto al acompañamiento de la elaboración de la presente edición, se quiere expresar su agradecimiento al asistente administrativo de *CC - Constitucionalismo Comparado* JUAN DANIEL FORERO MORA. En relación con el proceso editorial, dirigimos nuestro agradecimiento especial al editor GUSTAVO IBÁÑEZ por su valioso y excelente trabajo. Con respecto a las investigaciones realizadas en la Universidad Nacional de Colombia, en el año de 2020, no se puede dejar de mencionar el apoyo del decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales HERNANDO TORRES CORREDOR y del vicedecano de investigación ALEJO VARGAS VELÁZQUEZ.

Bogotá, 31 de julio de 2020

Prof. Dr. BERND MARQUARDT
Director del grupo de investigación
CC-Constitucionalismo Comparado
Facultad de Derecho,
Ciencias Políticas y Sociales de la
Universidad Nacional de Colombia,
sede Bogotá

CAPÍTULO IV

EL ESTADO DE EMERGENCIA EN COLOMBIA (1968-2020)

INQUIETUDES CONSTITUCIONALES SOBRE LA CARA AMABLE DE LA EXCEPCIÓN

DAVID ERNESTO LLINÁS ALFARO

“En Colombia no hay nada más permanente que lo temporal”
SABIDURÍA POPULAR COLOMBIANA

INTRODUCCIÓN

La literatura existente en Colombia alrededor de los estados de excepción se restringe, por lo general, a la historia del estado de sitio, y de cómo esta técnica del ejercicio del poder político ha sido usada por los diferentes y sucesivos gobiernos colombianos como el instrumento de la *normalidad* institucional. El interés en la figura es tanto politológica como constitucional, en la medida que las múltiples indagaciones se cuestionan la legitimidad de las medidas excepcionales, su tremenda extensión a lo largo de los años y las décadas, y la real efectividad de los controles previstos en las diversas constituciones, bien sea políticos o jurisdiccionales.

Salvo algunos autores, no hay investigaciones sobre el estado de emergencia (social, económica y ambiental), porque pareciera que carece de interés estudiar una institución que se muestra a sí misma como la cara amable de la excepcionalidad. Es más llamativo (y por eso, hay que decirlo, más taquillero) estudiar el estado de sitio porque se puede abordar desde los marcos explicativos propuestos por la academia transnacional, la que estudia el asunto en perspectiva de política global, de la normalidad de la excepción, y para eso solo hay que buscar en internet a TONI NEGRI, GIORGIO AGAMBEN o a SLAVOJ ŽIŽEK (quien ya anunció, hace un par de meses y como consecuencia de la propagación de la Covid 19 a lo largo y ancho del globo, la caída del capitalismo y el advenimiento de lo que él entiende por comunismo); porque desde el

estado de sitio se puede disfrazar de democracia y de régimen constitucional lo que, en realidad, es una dictadura o un sistema político anticonstitucional, y eso facilita, por ejemplo, la comparación de un Estado como el colombiano (que supuestamente tiene la tradición democrática más antigua del continente, dejando a salvo a los Estados Unidos) con países como Chile, Brasil, o Argentina, con sus muertos, sus desaparecidos y con sus persecuciones anticomunistas y antisindicales. El estado de emergencia, en cambio, exhibe la máscara más bien técnica de la excepcionalidad, situada en los ámbitos de la protección social e incluso ambiental. Pero sigue siendo excepcionalidad, y como veremos, es la excepcionalidad que, por lo menos ahora, le otorga al gobierno colombiano más y mejores herramientas, no solo para solventar una crisis, sino para abusar de las potestades legislativas. Escribir sobre este asunto, además, vale la pena ahora mismo, después de cuatro meses de confinamiento en los que como sociedad hemos recibido del Estado normas, muchas normas, pero no soluciones a los problemas cotidianos que trajo el coronavirus, además del miedo al contagio y a la muerte: el desempleo y la hambruna. Sin embargo, el propósito del documento es solamente descriptivo. Se trata de hacer un recorrido por las distintas declaratorias del estado de emergencia, de explicar los vaivenes jurisprudenciales alrededor de los alcances del control, pero con el objetivo en mente de soportar esta hipótesis: el gobierno de IVÁN DUQUE ha abusado de la figura, no parece que la Corte Constitucional esté muy dispuesta a confrontar críticamente tal situación, el Consejo de Estado decidió asumir un papel de marginación frente al asunto, y el Congreso está disminuido políticamente debido al confinamiento y a la novedad que trajo consigo el efectuar control político a través de plataformas de telepresencia.

La cuestión de por qué se trae a colación al Consejo de Estado tiene que ver con el asunto más llamativo de la excepcionalidad en Colombia desde marzo: la coexistencia del estado de emergencia con los reglamentos del gobierno que, siendo ordinarios, sin tener el carácter de legislativos, han reducido a la población a la casa por cárcel. Se hablará un poco del asunto en su momento.

Bajo esta premisa, el presente trabajo está estructurado en los siguientes capítulos: en primer lugar, se analizan los antecedentes históricos del estado de emergencia, explicando que su adopción fue en 1968 y que su primer uso se produjo en 1974 durante el gobierno de ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN; en segundo lugar, se muestra cuál fue el desarrollo de esta modalidad de la excepción durante el gobierno de BELISARIO BETANCUR CUARTAS, y la exposición de este acápite se desenvuelve en tres etapas (dos en 1982-1983, y otra en 1985); en tercer lugar, se hablará de la regulación actual del estado de emergencia en el artículo 215 de la *Constitución política* de 1991; en cuarto lugar, se hará un breve recorrido por la declaratoria del estado de emergencia, y su control jurisdiccional por la Corte Constitucional, desde 1992 hasta 2020, concentrando la narración en la declaratoria efectuada por IVÁN DUQUE MÁRQUEZ como efecto de la contingencia del coronavirus; y por último, se plantearán algunas conclu-

siones que, se anticipa, están inconclusas, porque a la fecha de escritura del presente artículo no se ha efectuado el control jurisdiccional sobre la totalidad de la inmensa cantidad de decretos legislativos expedidos para atender la coronacrisis.

1. EL ESTADO DE EMERGENCIA DURANTE EL GOBIERNO DE ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN

El estado de emergencia es una técnica de gobierno excepcional introducida en Colombia durante la administración de CARLOS LLERAS RESTREPO, a través del artículo 43 del *Acto legislativo 1* de 1968, en el que se sentaron las bases de la institución, que todavía hoy se mantienen con algunas importantes variaciones bajo la vigencia de otra carta política y con un complejo sistema de amparo jurisdiccional a favor de los derechos humanos y fundamentales. El propósito fue regular la reacción del aparato estatal frente a situaciones particularmente anormales, diferentes al control del orden público, que exigirían, en principio, una respuesta del Congreso de la República, pero que requerían también una reacción rápida del gobierno¹, que podía encontrar una eventual oposición parlamentaria y truncar así las posibilidades inmediatas de solución. En este acápite se establecerá la relación directa que existe entre las nociones de *orden público* y *emergencia económica*, pese a que su regulación trató, y trata todavía, de distinguir fuertemente ambos conceptos.

Antes de 1968, la solución de los gobiernos colombianos a cualquier emergencia (o en general, cualquier problema, disfrazado muchas veces de emergencia), derivada o no del control sobre el orden público, se llamaba formal y materialmente estado de sitio: así fue como se enfrentó a la oposición política durante la regeneración, así fue que se persiguió a la movilización social desde la *Masacre de las Bananeras*, y así fue que se introdujo al país en las lógicas globales de la guerra fría, el macartismo y la lucha contra el comunismo². Incluso, desde 1956 se pueden encontrar antecedentes jurisprudenciales en los que la misma Corte Suprema consideraba válido que el estado de sitio

¹ Ver, entre muchos otros, a MARIO CAJAS S., *La historia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, 1886-1991*, t. 2, Bogotá, U. Andes-Icesi, 2015, pág. 109.

² Sobre este tema se recomienda la lectura de CAJAS S., *La historia de la Corte Suprema*, t. 2, *op. cit.*; BERND MARQUARDT, “La era de la estatalidad anticonstitucional en Colombia (1949-1990)”, en *Pensamiento Jurídico*, núm. 32, Bogotá, UNAL, 2011, págs. 15-59; MAURICIO GARCÍA V., “Constitucionalismo perverso”, en ÍD. & BOAVENTURA DE S. SANTOS, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Siglo del Hombre, 2001, págs. 317-370; JUAN F. ROMERO T., *Por los caminos de la excepcionalidad*, Bogotá, Ibáñez, 2020; ÍD., “La construcción del enemigo interior”, en BERND MARQUARDT & DAVID E. LLINÁS A. (Eds.), *Historia comparada del derecho público latinoamericano del siglo XIX, Anuario VII de CC - Constitucionalismo Comparado*, Bogotá, Ibáñez, 2018, págs. 199-285; ANTONIO BARRETO R., *La generación del estado de sitio*, Bogotá, U. Andes, 2011; TANIA M.C. LUNA B. & JUAN P. CARDONA, “Estados de excepción en Colombia 1948-1990”, en BERND MARQUARDT (Ed.), *Constitucionalismo comparado, Acercamientos metodológicos, históricos y teóricos (Anuario I de CC - Constitucionalismo Comparado)*, Bogotá, UNAL, 2009, págs. 449-480.

podiera utilizarse para resolver problemáticas que de suyo estaban bien lejos de la alteración del orden público, y que entraban mejor en la categoría de perturbaciones del orden social y económico, de tal envergadura que terminarían comprometiendo la paz pública³. El argumento pasaba por la consideración según la cual las normas constitucionales de 1886 y de 1910, que primero estatuyeron y luego delimitaron las facultades del presidente de la República en virtud del estado de sitio, fueron expedidas pensando en la unidad política de la nación colombiana, y por tanto se vinculaba la excepción del régimen constitucional con el hecho de la guerra y con las herramientas necesarias para aplastar la subversión o reprimir el alzamiento; pero que las fuerzas constituyentes en sendos años no podían siquiera imaginar que, con el transcurso de las décadas, otras circunstancias igualmente caóticas podrían afectar profundamente la tranquilidad institucional:

“En la interpretación de los preceptos de la Carta Fundamental ha de buscarse la realización de los fines perseguidos por el Constituyente y dar cabida, en lo razonable y en lo necesario, a las nuevas concepciones que desarrollen y vivifiquen las normas escritas y los principios que las informan, adaptando las instituciones a la realidad de los hechos actuales. El Constituyente del siglo pasado no previo ni pudo prever la complejidad de los trastornos políticos, sociales y económicos de nuestros días, pero el intérprete debe encontrar en sus ordenamientos los medios adecuados para salvar las difíciles emergencias a que se enfrenta el gobernante de hoy, como que la Constitución ha sido expedida ‘con el fin de afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz’, según lo expresó sabiamente su preámbulo. Con este criterio, es dable admitir que graves perturbaciones de orden político, social o económico, que pongan en peligro la paz pública, justifican el estado de sitio y la adopción de medidas propias a tal emergencia, en la misma forma como fue autorizado este régimen excepcional para las épocas anormales de conmoción interna por alzamiento o insurrección. En todo caso, desde luego, el trastorno político, social o económico debe ser de tanta entidad que comprometa la paz pública. Y de consiguiente, las medidas legislativas extraordinarias que el Gobierno dicte entonces para conjurar la perturbación del orden público, en ejercicio de los poderes del

³ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia del 28.6.56*, MP. MANUEL BARRERA P. Incluso, desde un punto de vista normativo, puede decirse que desde 1944 a través del *Decreto legislativo 2.350* de 1944, en *Diario Oficial*, núm. 25.679, de 27.10.44, que estableció a través del estado de sitio una serie de disposiciones muy importantes relativas al contrato individual de trabajo, las convenciones colectivas y los conflictos colectivos, y que fue derivó luego en la famosa *Ley 6 de 1945*, se abrió la brecha para que, mediante el estado de sitio, se terminaran regulando aspectos diferentes al orden público, que encuadran mejor en lo que hoy se entiende como emergencia económica. Así lo consideró la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 23.2.1983, que declaró la inconstitucionalidad de la reforma tributaria de BELISARIO BETANCUR, que ya tendremos la ocasión de analizar. Incluso, JACOBO PÉREZ E. relata que la modificación del estado de sitio se venía considerando desde el intento de golpe de Estado de 1944. ÍD., “El estado de emergencia económica o social”, en *Foro Colombiano*, año 6, t. 10, Bogotá, 1974, págs. 124 y 125.

artículo 121, se extienden legítimamente a las causas políticas, sociales y económicas que hayan originado o mantengan la anomalía, para atacarlas y destruirlas en cuanto fuere necesario para el pronto restablecimiento de la paz.

Con este concepto integral del orden público -político, social y económico- el Ejecutivo hizo uso de las atribuciones legislativas extraordinarias del estado de sitio, a raíz tanto del 10 de julio de 1944 como del 9 de abril de 1948. Y las Cámaras de estos años, informadas por el Gobierno sobre el uso de tales atribuciones para conjurar la perturbación del orden público en sus causas políticas, sociales y económicas, no sólo se abstuvieron de deducir responsabilidad al Presidente y sus Ministros sino que convirtieron en leyes permanentes no pocos de los decretos expedidos con tal criterio. De lo cual parece inferirse lógicamente que el Congreso, juez del Gobierno y legislador ordinario, ha compartido esta interpretación de la Carta⁴.

Por eso, con la aparente intención de limitar los ámbitos de la excepcionalidad en los que navegaba libremente el ejecutivo, pero dejándole de todas formas las herramientas necesarias para afrontar eventuales crisis, en la reforma del artículo 122 de la vieja Constitución de 1886 se reguló la emergencia sin indicar cuáles serían, con exactitud taxativa, los hechos que justifiquen su declaratoria, y se dejó una cláusula semiabierta que hacía referencia a las situaciones que perturben, o que amenacen con hacerlo, el orden social y económico: “cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121 (guerra exterior o conmoción interior), que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año”⁵. Como se verá, la indeterminación del canon constitucional fue la causante de intensos debates al interior de la Corte Suprema de

⁴ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia del 28.6.1956, op. cit.* Es importante anotar que en las justificaciones dogmáticas de esta sentencia se acude al anticonstitucionalista alemán CARL SCHMITT para sustentar una rara idea sobre el vínculo entre el Estado de Derecho, el principio de vinculación positiva y el estado de sitio: “En un régimen de derecho no se concibe actividad alguna del Gobierno que pueda ejercerse arbitrariamente, sin sujeción a normas constitucionales o legales, pues cualesquiera que sean la gravedad y urgencia de las situaciones que se presenten, los funcionarios del Estado sólo podrán enfrentarlas por los medios tomados del derecho preexistente y en ningún caso arrogarse poderes discrecionales que sobrepasen los que se derivan del orden jurídico constituido en la nación. Característica, del Estado de Derecho, afirma Carl Schmitt, es que toda la actividad del Estado este repartida de modo exhaustivo en una suma de competencias claramente delimitadas en la ley. Un problema como el de las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno en estado de sitio es, al fin y al cabo, una cuestión de competencia de los funcionarios del Estado, o sea, saber hasta dónde pueden extenderse o cuáles son sus límites dentro del contenido de la norma que las confiere. [...] Por eso la Carta dice, que ‘los poderes públicos se ejercerán en los términos que, esta Constitución establece’”. Se trata de una muestra más de la lectura acrílica y descontextualizada de ese pensador nacionalsocialista.

⁵ *Acto legislativo 1* de 1968, en *Diario Oficial*, núm. 32.673, de 17.12.1968.

Justicia respecto de la adecuación de los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia con los hechos que causaron su declaración.

Desde su instauración, por otro lado y como puede leerse, se prohibió al ejecutivo hacer uso del estado de emergencia para desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, y se exigía también que, previa a su declaratoria, el gobierno consultara al Consejo de Estado sobre los contornos jurídicos del estado de emergencia⁶. Además, era natural, como se demostraría con el paso de los años, que la nueva regulación excepcional fuera utilizada para eludir al Congreso en el trámite de reformas tributarias y fiscales, y esta situación tampoco pasó desapercibida en la Corte Suprema, como se evidencia, sobre todo, en los salvamentos de voto de aquellas sentencias que apoyaron al gobierno en su cometido excepcional.

Ahora bien, la disposición fue propuesta por ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN mientras era senador de la República (en 1968). Originalmente fue presentada como una solución al “desprestigio y laxitud del estado de sitio que ha llegado a ser un simple expediente para sustituir la ausencia de un órgano de legislación”⁷, y entre las características del proyecto impulsado por LÓPEZ llama la atención que la declaración del estado de emergencia dependía de un concepto técnico del Departamento Administrativo de Planeación (DNP), que debía sustentarse en los índices del costo de vida y del desempleo, en el déficit fiscal y en el desequilibrio de la balanza de pagos para demostrar la excepcional perturbación de la economía nacional. Solo después de tal valoración, el presidente de la República, con la firma de todos sus ministros y contando con el dictamen del Consejo de Estado, podría declarar el estado de emergencia (por un término máximo de un año), en virtud del cual podría expedir decretos legislativos que no podrían versar sobre materias diferentes a las específicamente económicas y fiscales, pero que podrían modificar o derogar definitivamente leyes anteriores⁸. Es decir, que al menos en cuanto a la justificación técnica y económica del estado de

⁶ Ese requisito particular, que daba al Consejo de Estado cierta injerencia en el proceso constitucional y excepcional mediante una función consultiva, estaba establecido en el art. 141 de la Constitución política de 1886, también modificado, en esta ocasión, por el art. 48 del *Acto legislativo 1* de 1968, *op. cit.* La intervención previa del Consejo de Estado en la declaración de la turbación del orden público es, desde luego, anterior a la figura del estado de emergencia, pues era un requisito para declarar el estado de sitio en vigencia de la Constitución anterior y fue objeto de diversos pronunciamientos por la Corte Suprema, que flexibilizó ese requisito. P. ej., en CSJ, SALA PLENA, *Sentencia del 19.7.1948*, MP. RAMÓN MIRANDA, que resuelve una demanda de inconstitucionalidad contra el *Decreto 163* de 1948, sobre el servicio de telecomunicaciones.

⁷ Estas son las palabras, ni más ni menos, del primer presidente del antidemocrático y estadositista Frente Nacional en Colombia, ALBERTO LLERAS C., en su mensaje al Congreso en agosto de 1958, para recomendarle a los legisladores, en su función de constituyentes, el “deslinde del orden público del económico”, para proscribir los abusos a que daba lugar el ejercicio del art. 121 de la anterior Constitución. Ver el salvamento de voto del magistrado LUIS SARMIENTO B., en CSJ, SALA PLENA, *Sentencia del 15.10.1974*, MP. JOSÉ G. DE LA VEGA & EUSTORGIO SARRIA.

⁸ Ver el salvamento de voto del magistrado LUIS SARMIENTO B., a la *Sentencia del 15.10.1974*, *op. cit.*

emergencia, el proyecto de LÓPEZ asumía seriamente la necesidad de explicar con profundidad cuáles eran las causas y las soluciones específicas de la eventual crisis.

Pero una cosa es el proyecto de reforma constitucional, y otra distinta la reforma ya tramitada y promulgada por el Congreso, cuya regulación se sintetizó un par de párrafos atrás. Curiosamente fue el mismo LÓPEZ MICHELSEN, ahora sentado sobre el solio presidencial, quien buscó el amparo del estado de emergencia por primera vez a través del *Decreto 1.970* de 1974, con el objetivo de efectuar una reforma tributaria para incrementar el nivel adquisitivo en el país y proteger el maltrecho salario real en Colombia, que según él era consecuencia de las nefastas políticas macroeconómicas de MISAEL PASTRANA⁹. Incluso, entre las causas alegadas para decretar la emergencia, se mencionó el tristemente célebre derrumbe de Quebrada Blanca el 28 de junio de ese año, que además de las pérdidas humanas produjo el aislamiento de varias poblaciones al este de la Cordillera Oriental, con la consecuente privación de Bogotá (por entonces, Distrito Especial) de su principal fuente de abastecimiento, y a los Llanos Orientales de elementos importantes para su normal desempeño económico. Por eso, el primer considerando de ese Decreto legislativo señalaba que acudir al estado de emergencia era indispensable para “intentar la lucha contra la inflación y el alza constante en el costo de la vida”, y así “proteger los ingresos y salarios y velar por el empleo de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional”¹⁰.

En virtud del *Decreto 1.970*, y de sus escuetos considerandos (particularidad que no dejaron de recordarle al presidente LÓPEZ en algunos salvamentos de voto de las diversas sentencias proferidas por la Corte Suprema), se declaró el estado de emergencia en todo el territorio nacional por cuarenta y cinco días.

El estado de emergencia contaba (y cuenta) con dos mecanismos de control: el político y el jurisdiccional. El control político, ejercido por el Congreso, suponía no solo la eventual declaratoria de la responsabilidad por el abuso de la figura desde el gobierno, sino también la posibilidad de modificar o derogar, en cualquier tiempo, los decretos legislativos expedidos en virtud del estado de emergencia, lo cual constituye una diferencia muy profunda respecto del estado de emergencia reglado por la Constitución de 1991.

Por su parte, el control jurisdiccional implicó, desde el principio, la posibilidad de que la Corte Suprema de Justicia decidiera definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos. La expresión *definitivamente* hace pensar en el hecho de que el control de la Corte habría de ser integral y que debía analizar tanto los aspectos formales como los directamente materiales tanto de los decretos que declaraban la

⁹ CAJAS S., *La historia de la Corte Suprema*, t. 2, *op. cit.*, págs. 131 y ss.

¹⁰ *Decreto legislativo 1.970* de 1974, en *Diario Oficial*, núm. 34.170, de 24.9.1974.

emergencia como de aquellos que desarrollaban el estado de excepción. Pero la suerte de ese control *definitivo* fue muy distinta.

En 1974, la Corte Suprema determinó que era constitucional la declaratoria del estado de emergencia de LÓPEZ porque se limitó a verificar el cumplimiento formal de los requisitos impuestos por la Constitución para su validez (el concepto previo del Consejo de Estado, la firma de todos los ministros, la declaración motivada y la determinación del tiempo en el que habrían de usarse las facultades extraordinarias), y se negó a examinar si realmente existían o no las causas alegadas por el gobierno para acudir al régimen excepcional, pues consideró que la Corte tenía vedado inmiscuirse en asuntos de índole económico, social o fiscal¹¹. El asunto revestía la suficiente importancia teórica y política como para que, en el salvamento de voto del magistrado LUIS SARMIENTO BUITRAGO, se defendiera la tesis según la cual la Corte no debía ceñirse simplemente al control formal del decreto declaratorio del estado excepcional, sino que debía asumir su papel como guardián de la Constitución y analizar de fondo los motivos que determinaron excepcionar el régimen constitucional, pues, finalmente, no se trataba de cualquier cosa distinta a la de que el ejecutivo asumiera, aunque sea temporalmente, el papel del legislador:

“Este control, que bien puede confiarse al radicador de decretos o simplemente a la secretaría de la entidad, no corresponde al concepto que el constituyente ha tenido siempre de entregar al más alto tribunal jurisdiccional la guarda de la integridad de la Constitución. Ni siquiera puede invocarse para eludir el control de fondo, que la Carta entrega de modo preferente al Presidente la guarda del orden público, porque la dirección general de la economía no corresponde primordialmente al Presidente de la República.

Ni en el estado de sitio, menos en el de emergencia, puede haber actos discrecionales, omnímodos, actividades que el Gobierno pueda desarrollar arbitrariamente; todos los actos del Ejecutivo deben sujetarse a la Constitución y a la ley por graves y urgentes que sean las situaciones que se trate de remediar; el estado de derecho así lo exige; la invocación a actos de poder discrecionales del Presidente es un recuerdo obsoleto del absolutismo monárquico que la democracia ha hecho desaparecer. Si el artículo 122 exige motivar la declaración de emergencia, no es un acto discrecional.

Si la Corte no analiza los motivos de la emergencia y los encuentra reales, ¿cómo puede cumplir la función que le confía la Carta sobre que los decretos que dicte el Presidente con fuerza legal ‘tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia’.

Carece de respetabilidad pensar que el constituyente de Colombia hubiera querido limitar la función de control jurisdiccional a una simple actuación nota-

¹¹ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia del 15.10.1974, op. cit.*

rial para lo cual no hubiera sido necesario entregar esa función a la más alta corporación judicial integrada por Magistrados que el propio constituyente se esforzó en revestir con la más absoluta independencia de las otras Ramas del Poder Público.

El control debe ser, en consecuencia, integral o no tiene razón de existir. La competencia tiene que ser por aspectos de forma y de fondo, o la guarda de la Constitución no es integral¹².

Lo que le resultaba curioso, y cuando menos inquietante al magistrado SARMIENTO, es que fuera precisamente el señor ALFONSO LÓPEZ quien hubiera acudido a la figura excepcional para adelantar su reforma tributaria, habiendo podido tramitarla en el Congreso, teniendo en cuenta que llegó a la presidencia con una amplia mayoría electoral y que el partido liberal tenía, también, amplias mayorías parlamentarias. Por eso, en su salvamento de voto le pareció importante citar textualmente las palabras de MISAEL PASTRANA, quien sobre ese particular afirmó que “paradójicamente, pues, la emergencia económica prevista por el constituyente de 1968 se ensaya por un Gobierno elegido con el más alto margen de opinión y con las más amplias mayorías parlamentarias dispuestas a respaldarlo en su acción política”¹³.

En última instancia, la Corte asumió la tesis que había defendido antes, cuando examinaba los decretos que declaraban la conmoción interna y el consecuente estado de sitio, en el sentido de considerar que su control sobre los decretos legislativos de la excepción debía circunscribirse solamente a la verificación de los requisitos formales para su expedición, sin entrar a estudiar nada de fondo, pues el análisis de la veracidad histórica de las causas de la excepción, su persistencia o su finalización era competencia del Congreso de la República en el marco del control político, a fin de juzgar, si se hubiera dado el caso, las conductas del presidente y de sus ministros¹⁴. Así, la concep-

¹² Salvamento de voto del magistrado LUIS SARMIENTO B., en CSJ, SALA PLENA, *Sentencia del 15.10.1974*, *op. cit.*

¹³ Salvamento de voto del magistrado LUIS SARMIENTO B., en CSJ, SALA PLENA, *Sentencia del 15.10.1974*, *op. cit.* Y más allá de las citas institucionalistas de CARLOS LLERAS o de MISAEL PASTRANA que se encuentran en ese salvamento de voto, o del pensamiento político del mismo magistrado SARMIENTO, lo que debe resaltarse es que, efectivamente, ALFONSO LÓPEZ M. llegó a ocupar la presidencia con el 56,6% de los votos, frente al 31,4% de ÁLVARO GÓMEZ H. y el 9,4% de MARÍA E. ROJAS. El Partido Liberal, además, obtuvo 113 representantes y 67 senadores, frente a 66 y 38 conservadores. *Vid.* MARCO PALACIOS & FRANK SAFFORD, *Colombia, País fragmentado, sociedad dividida*, Bogotá, Norma, 2010 (2002), págs. 607-609. La inquietud del magistrado SARMIENTO tiene, por tanto, todo sentido constitucional posible: ¿qué necesidad tenía el presidente LÓPEZ de declarar el estado de emergencia cuando, como era claro, tenía un amplio margen de gobernabilidad?

¹⁴ La sentencia de junio de 1956 citada anteriormente es explícita en ese sentido: “No corresponde a la Corte pronunciarse sobre si realmente han existido los hechos constitutivos de la conmoción interna que hayan motivado la declaración del estado de sitio, o sobre si han cesado las circunstancias perturbadoras del orden público en tal medida que se imponga el levantamiento de aquél estado. Es posible que el Gobierno extralimite el uso de sus poderes en uno u otro caso, pero no es la Corte sino

ción decididamente “secretarial” sobre el tipo de control que debía ejercer la Corte Suprema de Justicia respecto de los decretos que declaraban la existencia de una conmoción interna, y el consecuente estado de sitio (concepción que, según indica el mismo tribunal, se encuentra ampliamente difundida en la jurisprudencia anterior de la misma Corte), fue trasladada a la novedosa figura del estado de emergencia.

A esto hay que añadir, como bien lo explica MARIO CAJAS en el segundo tomo de su libro sobre la historia de la Corte Suprema de Justicia colombiana, que el salvamento de voto de los otros magistrados disidentes se orientó todavía más hacia una comprensión gótica (el adjetivo no es de él) del constitucionalismo nacional y de los poderes del presidente durante la excepción, pues consideraron que la Corte carecía completamente de la competencia para conocer y juzgar el decreto que declaraba la turbación de la normalidad económica, en la medida que este era un acto político o de gobierno, discrecional, sustraído del control jurisdiccional, y que la Corte solo podía analizar los decretos legislativos resultantes de ese primer acto declarativo¹⁵.

Hay que mencionar, sin embargo, un par de precisiones sobre el sustento jurisprudencial de este control formal. En la sentencia de 1956, que como se ha dicho soportaba la posibilidad de que el estado de sitio se declarara, también, como consecuencia de perturbaciones económicas y sociales, se citó tanto la sentencia del 12 de junio de 1945 como del 9 de julio de 1948, para aducir que la Corte debía ceñirse únicamente al análisis de los criterios formales para la declaratoria de la perturbación del orden público. En realidad, ninguna de esas dos providencias se refiere de forma clara a ese tema.

el Congreso quien puede juzgar sobre la conducta del Presidente de la República y sus Ministros. [...] Por esto, la reiterada doctrina de la Corte ha dicho que de lo dispuesto en el art. 121 de la Constitución, en concordancia con el 122, se deduce que el decreto por el cual el Presidente con sus Ministros declara turbado el orden público, no cae, por su naturaleza bajo el control jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia, sino cuando no haya sido firmado por el Presidente y todos los Ministros, o carezca del dictamen del Consejo de Estado, sin que sea necesario que éste se haya proferido favorablemente”. CSJ, SALA PLENA, *Sentencia del 28.6.1956, op. cit.*

¹⁵ CAJAS S., *La historia de la Corte Suprema*, t. 2, *op. cit.*, pág. 137. Ahora bien, esta postura se defendió en relación con los decretos declaratorios de los estados de excepción hasta bien entrada la década del 2000. FERNANDO LONDOÑO H., mientras fue ministro del Interior en la primera etapa del gobierno comprendido entre 2002 y 2010, justificaba todavía esa mediocre adaptación de la doctrina francesa de los actos políticos (famosa desde 1815, cuando el Consejo de Estado como institución napoleónica decidió no ejercer controles jurisdiccionales sobre los actos dados durante la restauración borbónica) con ocasión de la expedición del *Decreto 1.837* de 2002, que declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio colombiano, con el evidente objetivo de evitar su control por parte de la Corte Constitucional. Ese asunto se zanjó, en tal ocasión, a través de la sentencia *C-802* de 2002, MP. JAIME CÓRDOBA T., que si bien declaró exequible el Decreto (de dudosa filiación constitucional), también aclaró que no existen actos políticos sustraídos del control jurisdiccional. También es necesario aclarar que, al menos en el Consejo de Estado, la teoría de los actos políticos fue superada desde 1975 y en la Corte Suprema de Justicia desde 1984.

La famosa sentencia del 12 de junio de 1945 fue un aspecto más de la reacción institucional después del intento de golpe de Estado en Pasto, el 10 de julio de 1944¹⁶ (que también dio lugar a otra famosa sentencia, esta vez del Consejo de Estado, en julio de 1947, que resolvía el conflicto jurídico derivado del sabotaje oficial hacia el periódico *El Siglo*, de propiedad de la familia GÓMEZ¹⁷), en la que la Corte se plegó al argumento de la razón de Estado para justificar tanto el estado de sitio como la suspensión, en tiempos de turbación de la paz, de ciertas garantías constitucionales¹⁸. En esa ocasión, el tribunal resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra los *Decretos 1.640 y 1.644* de 1944¹⁹, que establecían en cabeza de los Consejos de Guerra Verbales la competencia para “juzgar y castigar” tanto a los militares involucrados en la intona golpista como a los “no militares” que “hubieren seducido o intentado seducir a las fuerzas militares para que desertaran, conspiraran o se insubordinaran”²⁰ contra el orden establecido.

Como no podía ser de otra manera dadas las turbias condiciones políticas e institucionales en el país, la Corte declaró la constitucionalidad de los decretos legislativos con el argumento según el cual bajo el estado de sitio podían suspenderse todos los derechos constitucionales que, en tiempos de paz, no podían suspenderse (¡!); y el análisis sobre el alcance del control jurisdiccional de la Corte frente a tales actos se limitó a la revisión de su propia jurisprudencia, que establecía que no era válido ejercer el control sobre decretos legislativos cuya vigencia había cesado porque o bien ya se había levantado el estado de excepción, o bien porque su vigencia ya había fenecido. En este sentido, lo que hizo el tribunal fue rectificar su jurisprudencia y afirmar que la Corte podría ejercer el control sobre los decretos legislativos que ya no estuvieran vigentes, pero que debían demandarse mientras tuvieran vigor²¹.

Algo semejante sucede con la sentencia de 1948, en la que se analiza la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el *Decreto legislativo 163* del 21 de enero de ese

¹⁶ BERND MARQUARDT, *Historia del Derecho de Hispanoamérica en perspectiva transnacional y socio-cultural*, t. 2, Bogotá, Ibáñez, 2020, pág. 107.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, *Sentencia del 29.7.1947*, MP. GUSTAVO A. VALBUENA.

¹⁸ CAJAS S., *La historia de la Corte Suprema*, t. 1, *op. cit.*, págs. 280 y ss; OSCAR J. DUEÑAS R., *Hermenéutica jurídica*, Bogotá, U. Rosario, 2005, pág. 121; LAUREANO GÓMEZ S., *El control constitucional en Colombia*, Bucaramanga, UNAB, 2001, pág. 154.

¹⁹ En *Diarios Oficiales*, núms. 25.594 y 25.595 de los días 13 y 14 de julio de 1944, respectivamente.

²⁰ *Decreto 1.640* de 1944, *op. cit.*, art. 3°.

²¹ “Se observa que este género de disposiciones del Gobierno queda evidentemente sin vigor al levantarse el estado de sitio, por lo cual es también claro que después de producido ese hecho, no podría prosperar el conocimiento por la Corte de demandas referentes a esa clase de decretos, por haber dejado de regir. Mas no se ve por qué no haya de conocer y fallar la Corte una demanda sobre un decreto extraordinario, de los que se contemplan, presentada cuando la norma se hallaba vigente, el orden público estaba alterado y en estado de sitio la República”. CSJ, SALA PLENA, *Sentencia del 12.6.45*, MP. ANÍBAL CARDOSO G.

mismo año, expedido por MARIANO OSPINA PÉREZ, que ordenaba que las estaciones de radiodifusión debían, antes de emitir noticia o comentario alguno “que afecte directa o indirectamente el orden público”, presentar los respectivos textos de las emisiones al Ministerio de Correos y Telégrafos para que, como censores, aprobaran (o no) su difusión, so pena de incurrir en una multa o en el cierre de las estaciones. La Corte se declaró inhibida para fallar porque con posterioridad a la muerte de Jorge Eliécer Gaitán el gobierno había expedido otros decretos legislativos (los *Decretos 1.239, 1.259 y 1.271* de 1948) que, además de declarar turbado el orden público en todo el país, habían establecido la censura de medios impresos y radiodifusores. Por sustracción de materia, no tenía sentido entrar a fallar de fondo la demanda, y por ese motivo el análisis del tema fue formal, aunque con consecuencias bastante nocivas en términos constitucionales, entre otras cosas porque se afirmó, respecto del concepto previo del Consejo de Estado (que en ese caso no se había dado en la declaración de la turbación del orden público), que este era “indispensable para hacer la declaración de turbación del orden público, pero no para adoptar las medidas extraordinarias, entre las cuales queda comprendida la promulgación de decretos, que aconsejen las circunstancias especiales que aquel estado produce”²².

En fin, con ocasión de la declaración del estado de emergencia en 1974, el gobierno de LÓPEZ profririó 18 decretos legislativos, de los cuales 13 fueron declarados absolutamente constitucionales, cuatro resultaron afectados por la inconstitucionalidad parcial de algunas disposiciones (los *Decretos 1.988, 2.247, 2.373 y 2.375* de 1974), y solamente uno fue declarado absolutamente inconstitucional (el *Decreto 2.375* de 1974)²³. Es decir, que el balance general para el gobierno fue bastante positivo en lo que toca a la constitucionalidad de los decretos legislativos. En el anexo 1 del presente trabajo se presenta un cuadro en el que pueden encontrarse, en términos muy resumidos, las sentencias proferidas por la Corte Suprema, los decretos legislativos que fueron objeto de examen constitucional, las decisiones adoptadas en todos los casos, y los nombres de aquellos magistrados que en cada ocasión salvaron o aclararon sus votos, entre quienes destaca, como ya se ha podido ver, el nombre de LUIS SARMIENTO BUITRAGO. Si bien su posición crítica frente al reducido papel de tramitación que fue asumido por la Corte en 1974 fue, en su momento, una posición minoritaria, luego habría de ser reivindicada por la Corte Constitucional cuando, como se verá más ade-

²² CSJ, *Sentencia del 19.7.1948, op. cit.* Ahora, vale la pena anotar que si la Corte hubiera sido consistente con la doctrina expuesta en 1945, sobre la posibilidad de controlar decretos legislativos que ya no estuvieran vigentes, habría decidido de fondo este asunto y no se habría inhibido por *sustracción de materia*.

²³ MARIO CAJAS toma este dato, con cierta imprecisión, de ROGER FINDLEY *et al.*, *Intervención presidencial en la economía y el estado de derecho en Colombia*, Bogotá, U. Andes, 1983, quienes a su vez toman la información del documento escrito por JAIME CASTRO en la época del estado de emergencia de LÓPEZ: *Orden público económico*, Bogotá, 1976. CAJAS S., *La historia de la Corte Suprema*, t. 2, *op. cit.*, pág. 138. Sin embargo, se considera prudente remitir al Anexo 1 del presente escrito, en aras de la verificación de la información desde las fuentes primarias.

lante, estableció que el control *definitivo* sobre los actos declaratorios de los estados de excepción (obviamente incluyendo al estado de emergencia) debía conllevar análisis de fondo sobre los motivos de la emergencia²⁴.

Así, además de una reforma tributaria adoptada a través de varios decretos legislativos, LÓPEZ aprovechó el estado de excepción para modificar drásticamente el sistema de concesiones petroleras que existía hasta entonces, y que había obligado al país a importar el petróleo. La reforma volvió regla general y obligatoria la posibilidad que Ecopetrol tenía, desde 1969, de celebrar contratos de asociación con el sector privado para efectuar la exploración y la explotación de hidrocarburos²⁵. Con el *Decreto 2.310*, el gobierno estableció que salvo “los contratos de concesión vigentes en la fecha de expedición del presente Decreto, la exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad nacional, estará a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleos, la cual podrá llevar a efecto dichas actividades, directamente o por medio de contratos de asociación, operación, de servicios o de cualquier otra naturaleza, distintos de los de concesión celebrados con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras”²⁶, contratos que estarían regidos por el derecho privado. Según el discurso del gobierno, además de atraer la inversión de compañías multinacionales se podría restringir la importación del petróleo y aliviar la economía nacional²⁷.

La Corte Suprema ejerció un control muy superficial sobre el decreto legislativo, con algunas consideraciones que, en realidad, superaban el análisis constitucional y se adentraban en reflexiones de conveniencia económica y social (cosa que, desde luego, contradice el propio actuar de la Corte cuando declaró la constitucionalidad del *Decreto 1.970*, según se dijo arriba), y lo declaró ajustado a la Constitución a través de la sentencia del 21 de noviembre de 1974, con ponencia de EUSTORGIO SARRIA. El argumento usado por la corporación partía de la consideración de que, al modificar el régimen de exploración y explotación de hidrocarburos, el Estado procuraba la “mejor utilización de una de las más apreciables riquezas físicas del país, en forma benéfica para los intereses colombianos, como es fácil deducirlo de la simple comparación de un sistema con otro, y de las utilidades de todo orden que aporta al capital privado y al tesoro público; y coadyuva a eliminar el déficit actual y previene uno futuro”²⁸. El salvamento de voto suscrito por los magistrados JOSÉ ENRIQUE ARBOLEDA VALENCIA, MARIO ALARIO D' FILIPPO, JUAN BENAVIDES PATRÓN, ALEJANDRO CÓRDOBA MEDINA, ERNESTO ESCALLÓN VARGAS, ÁLVARO LUNA GÓMEZ y HUMBERTO MURCIA afirmó, en cambio, que “no es la conveniencia e importancia (por grandes que se las supongan) de tales medidas, las que justifican su exequibilidad a la

²⁴ Vid, sobre todo, CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-004 de 1992*, MP. EDUARDO CIFUENTES M.

²⁵ LUÍS E. CUERVO P., *Introducción al derecho y la política de petróleos*, Bogotá, PUJ, 2001, pág. 208.

²⁶ *Decreto Legislativo 2.310 de 1974*, en *Diario Oficial*, núm. 34.201, de 7.11.1974.

²⁷ CUERVO, *Introducción, op. cit.*, págs. 208 y 209.

²⁸ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia del 21.11.1974*, MP. EUSTORGIO SARRIA.

luz del texto 122 de la Carta, pues si así fuera, se desplazaría hacia el Ejecutivo competencia abierta para legislar y desaparecería el principio constitucional de que la responsabilidad legislativa corresponde al Congreso”²⁹.

En otro ejemplo, el *Decreto 1.978* de 1974³⁰ ordenó que el régimen cambiario y de comercio exterior establecido para el petróleo crudo en el *Decreto ley 444* de 1967, sería aplicable a la exploración y explotación de gas natural no asociado, con el propósito de propiciar la inversión de capital extranjero en esas operaciones y sobre ese tipo de yacimientos. Acá lo que hay que explicar es que, para la época, el capítulo IX del *Decreto 444* establecía el régimen cambiario de forma exclusiva de los sectores del petróleo y de la minería, que era notablemente diferente del régimen previsto para otros sectores de la economía³¹. Aplicar este modelo cambiario a otros sectores habría generado, según creía el gobierno, un incentivo para la exploración y explotación de otras fuentes energéticas, en el contexto de la gran crisis mundial del petróleo de 1973³².

La Corte Suprema, a través de la sentencia del 15 de octubre de 1974, estableció que la norma era constitucional porque, para ella, era claro el nexo causal existente entre el decreto y las causas de la emergencia, es decir, la necesidad de velar por el empleo de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional³³. Nuevamente un control formal. Los salvamentos de voto dentro de esa misma decisión plantearon, en cambio, que la potestad de estimular la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales a través de disposiciones cambiarias era del Congreso de la República, o del presidente pero con previa autorización del Congreso (que era lo que había sucedido, precisamente, con el *Decreto ley 444* de 1967); y segundo, que esa medida en concreto no parecía tener nada que ver con conjurar la crisis económica o con evitar la extensión de sus efectos.

En términos genéricos, los debates al interior de la Corte en los diversos exámenes de constitucionalidad efectuados se circunscribieron, casi siempre, a (i) la verificación del cumplimiento de los requisitos formales exigidos por el artículo 122 de la Carta; (ii) la indagación de si los decretos legislativos estaban o no relacionados con las causas que derivaron en la declaratoria de la emergencia; (iii) la verificación de que las competencias ejercidas por el presidente mediante el estado de excepción no implicaran la usurpación de las funciones del Congreso de la República; y (iv) la preocupación ex-

²⁹ CSJ, *Sentencia del 21.11.1974*, *op. cit.*

³⁰ En *Diario Oficial*, núm. 34.171, de 25.9.1974.

³¹ EMILIO WILLS C., “Régimen de control de cambios en Colombia”, en *Anuario de Derecho Privado*, núm. 5, Bogotá, U. Andes, 1989, pág. 135.

³² Sobre este asunto, aunque enfatizando en la administración de CARLOS LLERAS, ver a PASCUAL AMÉZQUITA Z., “Un éxito del intervencionismo: el gobierno de Carlos Lleras R. (Colombia, 1966-1970)”, en *Tzintzun, Revista de Estudios Históricos*, núm. 63, Morelia, U. Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2016, págs.

³³ CAJAS S., *La historia de la Corte Suprema*, t. 2, *op. cit.*, pág. 137.

presada en algunas oportunidades por algunos magistrados disidentes, de estar abriendo un boquete institucional para que el presidente se *autohabilite*, vía decreto legislativo, como lo haría normalmente el Congreso a través de las leyes habilitantes, de tal forma que pudiera expedir sin control alguno nuevas y numerosas regulaciones a través de decretos con fuerza de ley, en escenarios distintos a los previstos por la Constitución.

Este último caso es, por ejemplo, el que se expone con suma preocupación en el salvamento de voto de la sentencia del 5 de noviembre de 1974³⁴, que estudió la constitucionalidad del *Decreto legislativo 2.144* del mismo año, en el que, literalmente, el gobierno se autorizó a sí mismo para que, por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se emitieran, colocaran y mantuvieran en circulación unos pagarés semestrales de emergencia económica, hasta por un total de mil millones de pesos³⁵. Según los magistrados inconformes:

“El artículo 1° del aludido Decreto establece en forma absolutamente clara: ‘Autorízase al Gobierno Nacional [...] para emitir, colocar y mantener en circulación títulos valores denominados pagarés de emergencia económica, hasta por un total de mil millones de pesos...’ y el 2°, luego de indicar que esos pagarés ‘tendrán un vencimiento de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de entrega al acreedor por parte de la Dirección General de Tesorería’, agrega: ‘sus demás características serán fijadas por el Gobierno Nacional y se podrán negociar en los términos y condiciones que éste determine’.

Es decir, lo que el Decreto en estudio contiene es una autorización al Gobierno Nacional para emitir, colocar y mantener en circulación aquellos pagarés; para fijar ‘sus demás características’ y para que se puedan negociar ‘en los términos y condiciones’ que el mismo Gobierno determine. No contiene, por lo consiguiente, emisión de los citados títulos-valores, ni los ‘términos y condiciones’ en que deberán ser negociados, ni ‘sus características’, entre las que ha de hallarse el tipo de interés, no previsto en el decreto de autorizaciones, que lo único que señala es el vencimiento de seis meses, a partir de la fecha de entrega al acreedor, fecha también incierta, ya que depende de ‘los términos y condiciones’ que prevea el Gobierno para la negociación de los citados títulos-valores.

De aquí resulta que es necesario un nuevo decreto originado en la autorización mencionada, que emita los pagarés, fije sus características y establezca los términos y condiciones de su negociabilidad, o sea, que el Presidente y todos sus Ministros otorgan autorización al Presidente y al Ministro o Ministros del ramo

³⁴ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia del 5.11.1974*, MP. JOSÉ G. DE LA VEGA.

³⁵ Con posterioridad, se expidió el *Decreto legislativo 2.338* de 1974, en *Diario Oficial*, núm. 34.201, de 7.11.1974, que ampliaría el monto máximo de esos pagarés semestrales hasta por dos mil millones de pesos. Este decreto fue analizado en la *Sentencia del 15.11.1974*, MP. JOSÉ G. DE LA VEGA. Tuvo, desde luego, la disidencia de los mismos magistrados.

o ramos respectivos, para que desarrollen, completen y regulen la materia objeto de la tantas veces citada autorización, lo que no puede hacerse por un decreto reglamentario, pues excede su naturaleza y fines”³⁶.

Ahora bien, no deja de haber pronunciamientos o salvamentos de voto demostrativos de la ausencia, entre los magistrados de la Corte, de una conciencia sobre la importancia de los derechos sociales, cuya desmejora estaba prohibida desde la instauración del estado de emergencia en 1968, como se dijo arriba. Por eso llama la atención que el único decreto legislativo declarado inconstitucional por la corporación fue, precisamente, aquel que establecía disposiciones relativas al pago de subsidios familiares para empleados públicos y trabajadores oficiales (el *Decreto legislativo 2.365* de 1974³⁷). Y fue declarado inexecutable porque, según la Corte, no tenía una relación directa con los hechos que convocaban la declaración de la emergencia (cuando, al contrario, era claro desde los considerandos del *Decreto 1.970* que uno de los motivos de la emergencia era la precariedad salarial en el país)³⁸.

Otro ejemplo de regresividad laboral se encuentra en este salvamento de voto de la sentencia del 28 de noviembre de 1974³⁹, que declaró la constitucionalidad del *Decreto legislativo 2.373* del 31 de octubre⁴⁰, relativo al pago del subsidio familiar para los trabajadores del campo:

“Y en cuanto a la consideración de la sentencia que trata de enlazar la materia de este Decreto con ‘la protección del ingreso y el salario de un vasto sector laboral y el pleno empleo de los recursos humanos en el territorio nacional’, como motivo determinante de la declaración del estado de emergencia, recordamos, según lo hicimos notar en el salvamento de voto a la sentencia de constitucionalidad del Decreto 2.272 de 1974, que el primer considerando del Decreto declaratorio de dicho estado lo que dice es que ‘para proteger los ingresos y salarios y velar por el pleno empleo de los recursos humanos y naturales en el territorio nacional [...] se impone intensificar la lucha contra la inflación y el alza constante del costo de la vida’, o sea, que es esta lucha contra la inflación y el alza constante del costo de la vida lo que constituye el motivo de emergencia, y no el ‘proteger los ingresos y salarios y el pleno empleo de los recursos humanos y naturales’, resultado que se procura alcanzar mediante la citada lucha”.

³⁶ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia del 5.11.1974*, *op. cit.* El salvamento de voto fue suscrito por JOSÉ E. ARBOLEDA V., MARIO A. D' FILIPPO, JUAN BENAVIDES P., ALEJANDRO CÓRDOBA M., ERNESTO ESCALLÓN V., ÁLVARO LUNA G., HUMBERTO MURCIA B. & LUIS SARMIENTO B.

³⁷ *Decreto legislativo 2.365* de 1974, en *Diario Oficial*, núm. 34.203, de 12.11.1974.

³⁸ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia del 26.11.1974*, MP. JOSÉ G. DE LA VEGA.

³⁹ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia del 28.11.1974*, MP. EUSTORGIO SARRIA. El salvamento de voto fue suscrito por JOSÉ E. ARBOLEDA V., MARIO A. D' FILIPPO, JUAN BENAVIDES P., ALEJANDRO CÓRDOBA M., ERNESTO ESCALLÓN V., ÁLVARO LUNA G., HUMBERTO MURCIA B., LUIS SARMIENTO B.

⁴⁰ *Decreto legislativo 2.373* de 1974, en *Diario Oficial*, núm. 34.203, de 12.11.1974.

2. LOS ESTADOS DE EMERGENCIA EN EL PERÍODO DE BELISARIO BETANCUR CUARTAS

A) ANTECEDENTES MACROESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA Y EN COLOMBIA DEL PRIMER ESTADO DE EMERGENCIA

En las décadas de 1960 y 1970 la banca privada internacional, fundamentalmente la estadounidense y la europea, disponía de los excedentes financieros de los países productores de petróleo. Los denominados *petrodólares* hicieron posible una abundante oferta de empréstitos con bajas tasas de interés. Y entonces, como ahora, la imprudencia se apoderó de la banca: los créditos se otorgaban a quien los solicitara, indistintamente de su capacidad de pago⁴¹.

Al mismo tiempo, los países de América Latina habían incrementado ostensiblemente su nivel de gasto público, aparentemente ocasionado por el desarrollo “hacia dentro” que implicaba el modelo de la sustitución de importaciones⁴², en el cual el Estado desempeñaba un papel primordial en la asignación de los recursos del sistema financiero, el control de precios, la regulación de la actividad económica, la protección de la industria local y la prestación de servicios públicos⁴³, que había sido, además, promovido desde la *Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina* (CEPAL) desde su fundación en Santiago de Chile en 1948⁴⁴.

De esta manera, mientras que Latinoamérica avanzaba en la provisión de servicios de salud, educación y en la construcción de infraestructura, había al mismo tiempo un estancamiento en la generación de recursos fiscales. Esto explicaría el déficit presupuestal que habría dado lugar a la contratación de empréstitos externos y a la monetización

⁴¹ Ver por ejemplo, a TATIANA GUARNIZO U. *et al.*, *Sostenibilidad social de la deuda externa en América Latina*, Cartagena, U. San Buenaventura, 2006, págs. 26 y s. Ver también a MIGUEL CARRERA T. & RAFAEL MUÑOZ DE B., *Tres décadas de economía, ideología económica y políticas en la evolución de la pobreza y la desigualdad en América Latina*, Múnich, MPRA, 2013, pág. 10.

⁴² El concepto de industrialización por *sustitución de importaciones* es tan ambiguo como impreciso desde puntos de vista históricos y técnicos. Por eso, refiriéndose al mismo fenómeno, autores como el economista colombiano JOSÉ A. OCAMPO, *Más allá del Consenso de Washington*, México, CEPAL, 2005, pág. 8.

⁴³ CARRERA T. & MUÑOZ DE B., *Tres décadas, op. cit.*, pág. 10.

⁴⁴ Ver a BERND MARQUARDT, “La revolución industrial en América Latina, 1840-2009, Una interpretación desde la perspectiva de la Teoría de los Sistemas de Energía”, en ÍD. & ROLF P. SIEFERLE, *La Revolución Industrial en Europa y América Latina, Interpretaciones ecobistóricas desde la Perspectiva de la Teoría de los Sistemas de Energía y del Metabolismo*, Bogotá, UNAL, 2009, págs. 93-324, 219. Un interesante análisis sobre el derecho social derivado de las medidas anticíclicas keynesianas en América Latina, configurado por el capital para prevenir las revoluciones, se encuentra en JUAN FERNANDO ROMERO T., “Constitucionalismo social en América Latina”, en BERND MARQUARDT (Ed.), *Constitucionalismo científico II, Entre el Estado y el mercado (Anuario III de CC - Constitucionalismo Comparado)*, Bogotá, Temis, 2013, págs. 69-97.

zación de ese déficit, en prácticamente todos los países de la región. Esa circunstancia ayudaría a explicar, también, el elevado nivel de inflación en los países latinoamericanos, que en conjunto llegó a ser del 1.500% en 1990⁴⁵.

Así pues, según los economistas inscritos en los nuevos paradigmas de las ciencias económicas (y de otros que no lo están)⁴⁶, y de acuerdo con las *Instituciones Financieras Internacionales*, la quiebra fiscal de los Estados endeudados se debía básicamente a sus excesos en la distribución, la regulación y el proteccionismo⁴⁷. En otras palabras, el diagnóstico de la crisis tendría su origen tanto en la indisciplina fiscal (el Estado gasta más de lo que recibe) como en el estatismo proteccionista de la sustitución de importaciones⁴⁸.

La explicación de esta hipótesis, y su justificación en términos económicos, suele sustentarse alrededor del ataque al modelo *cepalino* de desarrollo, de forma que existe cierto consenso al argumentar que el aislamiento de las empresas privadas de la competencia extranjera con ocasión de las medidas proteccionistas (aranceles y otras trabas) en el marco de la sustitución de importaciones, trajo consigo la ineficiencia en términos de la calidad de los productos ofrecidos al público, además de precios extraordinariamente elevados que en última instancia afectaban al consumidor; las empresas públicas, también ineficientes, ocasionaban pérdidas que profundizaban el déficit porque requerían continuamente de la inversión del Estado para sobrevivir; la política monetaria favorecía la hiperinflación y existía indisciplina fiscal⁴⁹.

Al mismo tiempo, la industrialización favorecida por el Estado ocasionaba un mayor gasto público por el otorgamiento de los subsidios a privados. La lógica liberal indicaba en ese momento que la solución a tales problemas era, con toda seguridad,

⁴⁵ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1996*, Madrid, Mundi-Prensa, 1996, pág. 20.

⁴⁶ Paradigma que enfatiza al mercado como asignador de los recursos y en el crecimiento del PIB como medida de éxito. Ver sobre esto, en general, CARRERA T. & MUÑOZ DE B., *Tres décadas, op. cit.* Ahora bien, esta fue la misma conclusión a la que, durante la década de 1970, llegó esa organización privada sinárquica ideada por DAVID ROCKEFELLER que se conoce como Comisión Trilateral. Ver a MICHEL CROZIER ET AL., *The Crisis of Democracy*, Nueva York, University Press, 1975.

⁴⁷ Ver, por ejemplo, a JOÃO M. MÉNDES P., “El Banco Mundial y la reforma del Estado”, en ÍD. *et al.*, *Pensar a contracorriente III*, La Habana, Ciencias Sociales, 2006, pág. 34.

⁴⁸ Se recomienda, para el efecto, la lectura de un interesante artículo de la época: LUIS C. BRESSER P., “La crisis de América Latina, ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?” en revista *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 19, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1991, págs. 13-35, 16.

⁴⁹ Ver a VALPY FITZGERALD, “La CEPAL y la teoría de la industrialización”, en *Revista Cepal*, núm. extraordinario, 1998. Por otro lado, uno de los mayores críticos de la globalización impuesta desde el FMI, el premio Nobel de 2001 JOSEPH E. STIGLITZ, menciona que los problemas de los Estados Latinoamericanos que conllevaron a la implementación de las medidas del consenso de Washington eran reales, y que el famoso decálogo estaba justificado, sólo que su aplicación fue desmedida y apresurada. ÍD., *El malestar en la globalización*, Madrid, Santillana, 2007, pág. 113.

permitir que fuera el propio mercado el que determinara las asignaciones de los recursos y de los incentivos⁵⁰.

No es fácil establecer con precisión los datos del endeudamiento de América Latina en el período transcurrido desde 1982 a 1990 porque las diferentes fuentes, como el *Fondo Monetario Internacional*, el *Banco Mundial* o la CEPAL, entre otras, publicaban estadísticas que no necesariamente coincidían entre sí debido al tipo de metodología de medición que utilizaban y a la cobertura de la información que suministraban. Ahora bien, hay puntos de convergencia respecto de los datos que arrojan las diversas fuentes: por un lado, según autores de la época, la deuda externa acumulada de Latinoamérica superaba los 300.000 millones de dólares. Brasil, México, Argentina y Corea del Sur eran los países más endeudados del mundo, acumulando ellos solos más de 240.000 millones dólares en deuda externa, una porción significativa del endeudamiento global⁵¹. Si se tiene en cuenta que para 1985 la deuda total de los países del subcontinente era de casi 380.000 millones de dólares, las acreencias existentes contra Brasil, México y Argentina representaban, ese mismo año, alrededor del 66% de tal endeudamiento. De otro lado, según estimaciones del *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* y la *Organización Internacional del Trabajo*, para 1987 (e incluso antes) la deuda externa total de la región era tres veces superior a sus exportaciones⁵².

Indistintamente de lo anterior, la crisis de la deuda externa que vivió América Latina a partir de 1982 hizo que a la década de 1980 se le denominara la *década perdida*, y tuvo entonces dos efectos estructurales: el primero supuso el control de los elevados niveles de inflación a través, de un lado, del control de la oferta monetaria, y del otro, de la contracción de la demanda mediante *terapias de choque*, es decir, la reducción drástica de los bienes y servicios provistos por el Estado, así como el congelamiento de los salarios de los empleados del Estado. Así se obtendrían los recursos necesarios para el servicio de la deuda⁵³.

⁵⁰ JORGE I. CUERVO R., “La reforma del estado y el ajuste estructural en América Latina”, en *Revista Ópera*, núm. 3, Bogotá, U. Externado, 2003, pág. 73.

⁵¹ MIGUEL TEUBAL, *Crisis y deuda externa, América Latina en la encrucijada*, Buenos Aires, Ides, 1985, pág. 25. Investigaciones mucho más actualizadas corroboran esa información. Como criterio de comparación, puede tenerse en cuenta que para 1985, de los 15 mayores deudores a nivel mundial, once eran latinoamericanos. Ver a GUARNIZO USECHE *et al.*, *Sostenibilidad social de la deuda externa*, *op. cit.*, pág. 32. Es necesario resaltar que la crisis de la deuda externa se vivió de forma mucho menos intensa en Colombia, a causa de la bonanza cafetera de los años 80 que derivó del mejoramiento de los precios del café a nivel internacional por una sequía que afectó al producido en Brasil, principal exportador mundial. Ver a JAIRO ESTRADA Á., *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*, Bogotá, Aurora, 2004, pág. 69.

⁵² PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano 1996*, *op. cit.*, pág. 20.

⁵³ ESTRADA Á., *Construcción del modelo neoliberal en Colombia*, *op. cit.*, pág. 69. Ver también a MÉNDES P., *El Banco Mundial y la reforma del Estado*, *op. cit.*, pág. 34. Sobre las terapias de choque, es ya clásico el libro de NAOMI KLEIN, *La doctrina del shock, el auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Ed. Paidós, 2007. Al mismo tiempo, sobre las medidas de choque implementadas por la Junta Militar de Chile bajo la

El segundo efecto tuvo que ver, más bien, con los organismos que estaban dispuestos a prestar dinero a los Estados latinoamericanos una vez los países de esta región del mundo entraron en crisis. La situación era que, ante la desconfianza de la banca europea y norteamericana que antes había utilizado los *petrodólares* como objeto de crédito, en la práctica, el *Fondo Monetario Internacional*, el *Banco Mundial* y el *Banco Interamericano de Desarrollo* fueron los únicos prestamistas de la región. No obstante, en aras de garantizar el pago de las obligaciones financieras, los créditos de estas *Instituciones Financieras Internacionales* estaban condicionados a la implementación eficiente de una serie de medidas⁵⁴, que con posterioridad habrían de ser *codificadas* en lo que se ha llamado, abstractamente, el *Consenso de Washington*⁵⁵.

En Colombia, sin embargo, la crisis de la llamada década perdida se manifestó de formas muy diferentes a la manera en que se les apareció a México, Venezuela o Brasil, por mencionar solo algunos otros países⁵⁶. Lo que dicen los economistas al respecto es que el gobierno de BELISARIO BETANCUR apenas alcanzó a eludir un problema que se había gestado en el gobierno anterior (de JULIO CÉSAR TURBAY, de 1978 a 1982)⁵⁷, porque de forma concomitante al panorama expuesto con antelación -que si bien no obligó a Colombia (inmediatamente) a refinanciar su deuda⁵⁸, sí afectó al sector privado con presencia internacional⁵⁹-, los déficit anuales del sector público no financiero crecieron de 1,78% en 1978 al 6,8% en 1982, huecos que fueron financiados con amplios endeudamientos a nivel internacional, con el objeto de respaldar los programas de construcción pública del gobierno⁶⁰. El país perdió su capacidad de endeudamiento en el exterior, no tanto porque estuviera imposibilitado para pagar sus acreencias, sino porque la banca internacional sentía el temor de otorgar empréstitos a los países de la región, debido al entorno macroestructural de la *década perdida*⁶¹.

égida de Augusto Pinochet, puede verse a DAVID E. LLINÁS A., “Anti-constitucionalismo y dictadura soberana”, en MARQUARDT, *Constitucionalismo Científico II, Entre el Estado y el mercado, (Anuario III de CC - Constitucionalismo Comparado)*, op. cit., págs. 199-249.

⁵⁴ CARRERA T. & MUÑOZ DE B., *Tres décadas*, op. cit., pág. 6.

⁵⁵ CARRERA T. & MUÑOZ DE B., *Tres décadas*, op. cit., pág. 6.

⁵⁶ Sobre este tema, vid. DAVID E. LLINÁS A., “¿Derecho público multinacional y anti-constitucional?” en BERND MARQUARDT (Ed.), *El Estado constitucional de los valores, Anuario V de CC - Constitucionalismo Comparado*, Bogotá, Ibáñez, 2015, págs. 185-264.

⁵⁷ NESTOR R. GAMBOA A., *La economía colombiana*, Medellín, U. Medellín, 2007 (2005), págs. 116 y 117.

⁵⁸ Esto tampoco significa que el país estuviera libre de preocupaciones en lo tocante a la deuda externa, pues entre 1978 y 1982 la deuda externa se duplicó. Vid. MAURICIO AVELLA G., “El acceso de Colombia al financiamiento externo durante el Siglo XX”, en *Repositorio institucional*, Bogotá, Banco de la República, 2006, pág. 50, en WWW, URL en bibl. final; CARLOS CABALLERO A., “Una visión retrospectiva de dos crisis financieras de los últimos cuarenta años en Colombia”, en *Revista Desarrollo y Sociedad*, Bogotá, U. Andes, 2019, pág. 137.

⁵⁹ FERNANDO GAVIRIA-C., *Moneda, banca y teoría monetaria*, Bogotá, U. J.T. Lozano, 2003, pág. 107.

⁶⁰ GAMBOA, *La economía colombiana*, op. cit., pág. 117.

⁶¹ BELISARIO BETANCUR explicaba, por ejemplo, que el Chase National Bank, propiedad de DAVID ROCKEFELLER, le había negado al país un pequeño préstamo de doscientos diez millones de dólares.

Además, la liberación del mercado de capitales propiciada en el gobierno de ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN tuvo una serie de consecuencias nocivas en términos de la estructuración de oligopolios financieros en cabeza de grandes grupos bancarios, que empezaron a adquirir acciones en otras empresas con los recursos captados del público con altas tasas de interés, lo que derivó, como apenas resultaba lógico, en que los bancos terminaron involucrados en actividades financieras y productivas de forma simultánea⁶². En otras palabras: los bancos podían prestarse a sí mismos (a sus accionistas) los recursos, trasladando el ahorro de la gente desde el sector financiero hacia el sector productivo a través de *bancos en la sombra* o intermediarios financieros poco ortodoxos⁶³, que facilitaban la compra de acciones de empresas en otros sectores, y todo porque así lo facilitaba la legislación. El *Decreto ley 1.970* de 1979 terminó formalizando esa práctica comercial y permitía, por ejemplo, utilizar el ahorro privado para financiar las actividades de la misma sociedad, con un control apenas eventual por parte de la Superintendencia Bancaria:

“Art. 1° [...] Podrán ser sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria a criterio de ésta, las entidades que realicen las actividades previstas en los literales siguientes, a quienes se les aplicarán las disposiciones del presente Decreto que se consideren necesarias.

a. Las sociedades que se dediquen al manejo, aprovechamiento e inversión de fondos provenientes del ahorro privado, con destino a la financiación de bienes de consumo durable o de servicios, producidos por ellas mismas o por sus matrices, filiales o subsidiarias”⁶⁴.

El *Decreto ley 1.839* de 1982, adicionalmente, estableció el régimen jurídico de las compañías dedicadas a la *autofinanciación* de sociedades mercantiles, que eran definidas como aquellas que se dedicaban de manera “exclusiva, profesional y habitual a la actividad de captación de dineros provenientes del ahorro privado con el fin de colocarlos a título de mutuo, en su matriz o en las filiales subsidiarias de esta, para suministrarles

ROCKEFELLER mismo le explicó a BETANCUR que la negación del crédito se debía a que aunque el país estaba al día, vivía “en un mal barrio”. Este crédito se logró obtener después de intensas conversaciones entre el gobierno nacional y los dueños del banco. En CARLOS CABALLERO A. & DIEGO PIZANO S., *Sin limite, Conversaciones con Belisario Betancur*, Bogotá, U. Andes, 2019, pág. 118.

⁶² GAMBOA, *La economía colombiana, op. cit.*, pág. 117. A este fenómeno se le ha denominado como “desintermediación financiera”, porque en vez de fluir hacia los bancos tradicionales, el ahorro terminó canalizado hacia un mercado “extrabancario”, administrado por sociedades que no estaban vigiladas por la Superintendencia Bancaria (pero que hacían parte de los grupos económicos que eran dueños de esos mismos bancos), y que ofrecían al público rentabilidades más altas que las ofrecidas por aquellos bancos. *Vid.* CABALLERO, *Una visión retrospectiva, op. cit.*, pág. 137.

⁶³ *Vid.* CABALLERO, *Una visión retrospectiva, op. cit.*, págs. 137 a 139.

⁶⁴ *Decreto Ley 1.970* de 1979, en *Diario Oficial*, núm. 35.350, de 17.9.1979.

capital de trabajo”⁶⁵, cuya actividad habría de estar controlada por la Superintendencia de Sociedades, que dicho de paso no tenía experiencia en la inspección, vigilancia y control de este tipo de compañías comerciales, lo cual fue aprovechado para realizar especulaciones sobre ingentes cantidades de dinero pertenecientes al público, recursos que fueron invertidos en un ciclo económico en el que solo ganaban los grandes banqueros, y frente a lo cual no hubo, porque técnicamente no podía haberlo, ningún tipo de control institucional.

Bajo este esquema de cosas, las relaciones entre el sector productivo y el financiero se caracterizaron por la explosión de los niveles de endeudamiento y de riesgo en los pagos de las acreencias contratadas: del sector productivo hacia el financiero (nacional y extranjero), y de este hacia otros bancos, sobre todo, en el ámbito internacional. Las empresas encargadas de la manufactura en el país variaron su relación de deuda-activos totales de un 65% en 1977 al 80% en 1984 y 1985; entre 1978 y 1982 se triplicó el endeudamiento directo de esas empresas en el nivel internacional, y por eso los bancos, nacionales o extranjeros, vieron arriesgados sus intereses y vieron incrementados los riesgos de contratar empréstitos en Colombia. Además, y como sugiere la existencia de las normas legales enunciadas párrafos arriba, hasta 1982 buena parte de las actividades del sistema financiero (que habían surgido de la artificial evolución económica con el paso de los años) no estaban reguladas, y por eso el Estado no tenía los instrumentos para intervenirlas o controlarlas⁶⁶.

Finalmente, la calidad de los créditos se desplomó porque, dadas estas circunstancias, pocas personas podían responder por sus deudas y las respectivas carteras se volvieron irrecuperables⁶⁷. Basura financiera imposible de reciclar. La respuesta del gobierno frente a esta serie de circunstancias, consecuencias las unas de las otras, fue, como se pasará a explicar ahora, la ‘estatalización’ o ‘nacionalización’ de los bancos y grupos financieros, a través de la declaración del estado de emergencia.

⁶⁵ Decreto Ley 1.839 de 1982, en *Diario Oficial*, núm. 36.048, de 19.7.1982. El gobierno de TURBAY A. expidió esta normativa en el momento en que estaba destapándose la crisis, a pesar de haberse intervenido Furatena ese mismo mes de junio.

⁶⁶ GAVIRIA-C., *Moneda, banca y teoría monetaria*, op. cit., págs. 106 y s. Por eso habían puesto a la Superintendencia de Sociedades a controlar actividades del resorte financiero. En Colombia, el sector financiero estaba regulado por la Ley 45 de 1923, que había regulado un conjunto sistemáticamente de actividades muy diversas que desempeñaban los bancos en ese momento, pero que, con el paso de los años y las décadas se incrementaron y quedaron, en un amplio margen, sin regulación. Ley 45 de 1923, en *Diario Oficial*, núm. 19.137 a 19.139, de 6.8.1923. Vid. CABALLERO, *Una visión retrospectiva*, op. cit., págs. 137 y 138.

⁶⁷ GAVIRIA-C., *Moneda, banca y teoría monetaria*, op. cit., pág. 107.

B) LA REACCIÓN DE BELISARIO: LA PRIMERA EMERGENCIA ECONÓMICA

La reforma constitucional de 1968 había sofisticado las herramientas con las que contaba el gobierno para intervenir en la economía⁶⁸, y el estado de emergencia era una de esas herramientas⁶⁹. Entonces, cuando BELISARIO BETANCUR llegó al gobierno encontró un país ingresando de lleno en la crisis económica y social, en medio de la cual se devaluó fuertemente la moneda local frente al dólar, el crecimiento económico fue de 2,5% en 1981 (el más bajo en los últimos 20 años)⁷⁰, y en la que los bancos más poderosos del país estaban realizando abiertamente prácticas especulativas y fraudulentas tanto frente al Estado como respecto de los ahorradores⁷¹, pues utilizaban los recursos del público para controlar otras empresas (y, por tanto, para controlar otros sectores de la economía), pero no para destinarlos al aparato productivo. La crisis se agravó en junio de 1982, cuando la Superintendencia Bancaria tomó posesión de Furatena, una de las empresas del conocido como Grupo Correa⁷², y en términos generales muchas de las instituciones financieras dejaron de responderles a los ahorradores y a sus propios acreedores. Con esto arribó el desastre. Seis bancos terminaron afectados desde 1982 hasta 1986: el Banco Nacional, el Banco del Estado, el Banco Tequendama, el Banco de los Trabajadores, el Banco de Comercio y el Banco de Colombia^{73/74}.

⁶⁸ GAVIRIA-C., *Moneda, banca y teoría monetaria, op. cit.*, pág. 107; JORGE GONZÁLEZ J., “La reinterpretación de la excepción: la Corte Suprema frente a las emergencias económicas de 1982”, en MARCELA CASTRO DE C. (Ed.), *Gaceta Judicial, 130 años*, Bogotá, U. Andes, 2017, pág. 338.

⁶⁹ Y de allí la tendencia hiperpresidencialista a resolver problemas sociales, económicos e incluso ambientales, a través del estado de excepción, mediante el entendimiento de las causas (que a veces no son excepcionales, sino crónicas, como indicaba el magistrado LUÍS SARMIENTO en 1974) siempre bajo el signo de la anormalidad. Esta tendencia va a perpetuarse desde 1991, como se verá más adelante.

⁷⁰ ERNESTO PARRA E., *Colombia, análisis económico, 1981-1982*, Bogotá, CIEP, 1982, pág. 59.

⁷¹ Y al final de las cosas las medidas de ajuste estructural que adoptaron los demás países de la región a finales de la década para solventar la crisis (y con ellas, destrozaron los derechos sociales de buena parte de la población), fueron realizadas por Colombia con una década de retraso. *Vid.* LLINÁS, *¿Derecho público multinacional y anti-constitucional? op. cit.*

⁷² Decía *El Tiempo* en 1995 lo siguiente: “Félix Correa, calificado como el cerebro de las fraudulentas operaciones, fue recluso en la cárcel Modelo de Bogotá el 2 de septiembre de 1982, pero, la noche del 23 de noviembre de 1990 quedó en libertad sin que aún se hubiera definido su responsabilidad”; *EL TIEMPO*, *Fiscalía detuvo ayer a Félix Correa Maya*, nota periodística, de 12.8.1995.

⁷³ El Grupo Bancolombiano se componía del Banco de Colombia, la Corporación Financiera Grancolombiana, las Compañías de Financiamiento Comercial Pronta y Grancolombiana. *Vid.* JORGE CHILD & MARIO ARANGO, *Bancarrotas y crisis: 1842-1982*, Barcelona, Grijalbo, 1988, págs. 229 y ss. En enero de 1984, aparecía en el diario *El País* la siguiente nota informativa: “La justicia colombiana acaba de ordenar la detención de los 11 principales ejecutivos del Banco de Colombia y de las compañías asociadas en el Grupo Grancolombiano (...) La orden de detención afecta entre otros al presidente del Banco de Colombia, Jaime Michelsen Uribe. La principal acusación contra los 11 ejecutivos es la de haber dispuesto de préstamos a su favor por valor de 62,5 millones de dólares (más de 9.500 millones de pesetas). Los créditos fueron supuestamente otorgados por el Banco de Colombia a sociedades del Grupo Grancolombiano, de las cuales son socios y propietarios las personas contra

Así que la solución, creyó el presidente, estaba en la declaración del estado de emergencia⁷⁵. Si el problema era que no existía una regulación especial para muchas de las actividades que, con los años, empezaron a efectuar los bancos, entonces había que prohibirlas, regularlas y controlarlas, según haya sido el caso. Si el problema era que los bancos canalizaban los recursos del público para la especulación y la apropiación de otros sectores económicos, lo que había que hacer era reorientar esos recursos hacia la producción; y si como consecuencia de la especulación, el público empezó a desconfiar del sistema financiero, lo que debía hacerse era intervenirlo enérgicamente para evitar que el público entrara en pánico. Estas fueron, en síntesis, las razones aducidas por el gobierno al expedir el *Decreto 2.919* del 8 de octubre de 1982, que declaró el estado de emergencia en todo el territorio nacional por 24 horas, hasta las 10 de la noche del 9 de octubre. Los considerandos del decreto señalaban lo siguiente:

“Que el Gobierno estima que la existencia de Instituciones financieras privadas, es garantía indispensable para la libertad de empresa y opinión de los ciudadanos; pero, al mismo tiempo, juzga necesario que sus accionistas y administradores tengan la absoluta certidumbre de que todo derecho debe ejercerse con el espíritu de servir los intereses de la sociedad; y que la propiedad debe cumplir una función social;

Que el orden económico y social requiere que las instituciones financieras gocen de la confianza de la opinión pública, y del sector financiero internacional.

Que en los últimos meses se han descubierto en varias instituciones financieras, actividades especulativas para adquirir su control, concentración de la propiedad de las acciones y del crédito; conductas dolosas para burlar los límites legales, prácticas destinadas a facilitar la evasión de los deberes fiscales y en fin, diversas formas de abuso del derecho de propiedad;

Que ante la evidencia de esas conductas, y ante la incertidumbre desatada por ellas, ha sobrevenido una crisis de la confianza pública, originando situaciones de liquidez que comprometen la política monetaria y dudas respecto a la aptitud de ciertos sectores del sistema financiero para cumplir normalmente sus funciones de apoyo a los demás sectores de la economía y sus obligaciones labo-

quienes el juez Montenegro libró las órdenes de captura. Se presume que buena parte del dinero fue empleado en comprar acciones del mismo banco ya que las sociedades poseen el 51% de su capital”; EL PAÍS, *Detenidos los principales ejecutivos del Banco de Colombia*, nota informativa, de 8.1.1984.

⁷⁴ Y dejaba el poder JULIO C. TURBAY después de cuatro años caracterizados por la violación sistemática de los derechos humanos y la persecución anticomunista, en medio del famoso estatuto de seguridad que, hay que decirlo, fue declarado constitucional por la CSJ en la sentencia del 30.10.1978, con ponencia de LUIS C. SÁCHICA. MARIO CAJAS S., “El juicio al Estatuto de Seguridad de 1978 o uno de los ‘peores casos’ en la historia de la Corte Suprema de Justicia”, en CASTRO DE C., *Gaceta Judicial, 130 años, op. cit.*, págs. 265 y ss.

⁷⁵ Un relato muy completo sobre este tema, puede encontrarse en GONZÁLEZ J., *La reinterpretación de la excepción, op. cit.*, págs. 323 y ss.

rales y comerciales, es decir, hechos que perturban en forma grave e inminente el orden económico y social;

Que ante tal crisis, el Gobierno cree necesario respaldar con diversas medidas a las instituciones financieras sometidas a su control y vigilancia, a las personas que confían en aquellas, y a las que prestan correctamente sus servicios; y que para impedir la extensión de sus efectos, juzga indispensable evitar que ese respaldo beneficie a quienes crean la crisis, e impedir que se repitan los hechos que la ocasionan;

Que también para impedir la extensión de los efectos de la Crisis, se requiere dar protección a los accionistas y propietarios de buena fe, en empresas de otros sectores de la economía que tengan contratos con las instituciones financieras respecto de las cuales sea preciso actuar”.

Este decreto legislativo fue analizado por la Corte Suprema en sentencia del 18 de noviembre de 1982, con ponencia de CARLOS MEDELLÍN, en la que, volviendo al formalismo secretarial del año 1974, se menciona que la revisión de los decretos declaratorios del estado de excepción no puede ir más allá de la verificación del cumplimiento de lo previsto en el artículo 122 de la Constitución, “pues tomar esa decisión es potestativo del Gobierno, de modo discrecional”. Y continúa afirmando que “[l]o que sí importa al juicio de la Corte es que se hagan constar en el Decreto que se analiza los motivos determinantes de la emergencia y de sus consecuencias legales, como realmente ocurre en el *Decreto 2.919* de 1982”⁷⁶.

Hubo un salvamento de voto, firmado por LUIS CARLOS SÁCHICA, en el que demuestra esa proclividad muy suya a no solo leer y citar (con denuedo científico, eso sí) las obras de CARL SCHMITT, sino también a aplicar su decisionismo jurídico y político, porque para el profesor el control formal de la Corte de esta clase de actos declaratorios iba en contra de la lógica y de los límites que imponía el *orden* jurídico a la misma Corte Suprema frente a ‘decisiones políticas puras, sin contenido normativo’. Los argumentos de SÁCHICA son interesantes e importantes, por lo que ellos implican en términos de teoría política y de teoría constitucional, y por lo que él mismo significó para el derecho constitucional colombiano. Por ello se considera relevante citarlos textualmente:

“Considero que la Corte Suprema ha debido abstenerse de practicar revisión de constitucionalidad del Decreto número 2.919 de 1982, por estas razones:

1ª. Los decretos como éste son meramente declarativos de una situación; registran los hechos constitutivos de la perturbación que reconocen, e implantan el respectivo régimen de excepción. No tienen contenido normativo alguno. Y,

⁷⁶ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 83 del 18.11.1982*, MP. CARLOS MEDELLÍN, exp. 1.000 (112-E). El salvamento de voto de LUIS C. SÁCHICA fue adherido por el magistrado GERMÁN GIRALDO Z.

como la revisión que esta Corte practica tiene por objeto mantener la integridad de la Constitución retirando del orden jurídico las normas inconstitucionales que hace inaplicables mediante sentencia de inexequibilidad, en el presente caso aquella revisión carece de objeto.

2ª. En verdad, la única consecuencia de esta clase de decretos es la de que el Presidente de la República asume o se inviste de los poderes excepcionales para la emergencia, por lo cual se puede sostener que se trata de una decisión política nula, de una decisión de pura política o de política pura, pues nada dispone, regula o estatuye.

3ª. Por lo mismo, si se admite la competencia de la Corte en estos casos, se está aceptando la posibilidad de producir fallos de inexequibilidad, que implican errores técnicos y desenfoco de la jurisdicción constitucional de la Corte, como estos:

a) Sólo se pueden declarar 'inexequibles', esto es, inaplicables, normas jurídicas, disposiciones legislativas, no decisiones, como la de implantar el estado de emergencia, las cuales son susceptibles de ser declaradas infundadas, injustificadas, inconvenientes o inoportunas, valoraciones todas de carácter político que no constituyen un juicio jurídico de validez constitucional y que, por tanto, deben ser dejadas al órgano de control político, o sea el Congreso;

b) Porque una declaración de inexequibilidad de uno de estos decretos sólo tendría como efecto desinvertir al Presidente de las facultades de excepción, efecto político que no es el que corresponde a un fallo de inexequibilidad que nulifica normas, sino el de una decisión de la misma naturaleza que la de aquellos decretos, enfrentando a la Corte Suprema, no como juez, sino como poder al poder ejecutivo, impidiéndole a éste el ejercicio de un atributo constitucional y el cumplimiento de la obligación de restaurar el orden, dejando al país inerme ante una crisis;

c) La consecuencia lógica del escrutinio que hizo la Corte sobre el Decreto 2.919 de 1982 sería la de declarar que se cumplieron o no los requisitos o condiciones para la declaratoria de emergencia, pero, en ningún caso, de exequibilidad o inexequibilidad, porque, se repite, no se trata de normas sino de hechos u omisiones;

d) Se desprende de esto que la Corte está haciendo un ejercicio anti-técnico de su jurisdicción constitucional, porque en ninguna parte está facultada para verificar requisitos sino para eliminar incompatibilidades normativas.

4ª. Con base en lo anterior, debe concluirse que la revisión de la Corte era improcedente, lo cual no deja sin control las actuaciones del Gobierno, pues la Constitución lo asigna al Consejo de Estado, en forma previa, y al Congreso a posteriori, para verificar la existencia y pertinencia de los motivos constitutivos de la amenaza inminente y grave o de la perturbación del orden económico y social, y

5ª. En estas condiciones, no pudiendo la Corte evaluar los motivos invocados por el Gobierno parece inútil la verificación material de firmas, concepto y enunciado de hechos que, por cierto, requerían una confrontación más rigurosa que la efectuada.

En síntesis, los decretos declarativos de la emergencia económica, y por iguales razones los que establecen el estado de sitio, son simples actos-condición, en tanto implican un pre-requisito para ejercer ciertas competencias constitucionales, pero no tienen el carácter legislativo que deben tener todos los actos que están comprendidos en la jurisdicción constitucional de la Corte para que pueda plantearse el conflicto normativo que es la esencia y el fin de los juicios de constitucionalidad⁷⁷.

Ahora bien, en virtud de la declaratoria del estado de excepción fue expedido el recordado *Decreto legislativo 2.920* de 1982, que estableció cuatro tipos de medidas, a saber: (i) la prohibición de realizar actividades que contraríen la buena fe o atenten contra los intereses sociales, como “utilizar o facilitar recursos del ahorro privado para operaciones dirigidas a adquirir el control de otras empresas” con fines especulativos, para lo cual estableció en cabeza de la Superintendencia Bancaria o la Comisión Nacional de Valores, según fuera el caso⁷⁸, la competencia de tomar posesión con fines de administración o liquidación o, en casos extremos, para la nacionalización; (ii) la *nacionalización* de las instituciones financieras, que fue definida como “la actuación del Gobierno por medio de la cual asume la administración de una institución financiera, en uso de la facultad de intervención, y adquiere la posibilidad de participar en su capital en condiciones especiales, evitando que los responsables de prácticas ilegales o inseguras se beneficien de su apoyo⁷⁹”; (iii) la tipificación penal de algunas de las conductas de los banqueros que derivaron en la crisis, como el uso de los recursos captados del público para adquirir el control de empresas en el mismo sector financiero, o fuera de este; y (iv) la derogación del *Decreto ley 1.839* de 1982, que como se ha mencionado permitía la autofinanciación de sociedades mercantiles, y se ordenó la liquidación de las empresas dedicadas a tales actividades en un plazo máximo de 24 meses. Además, el artículo 13 del decreto estableció un procedimiento de *desnacionalización* que, obviamente, consistía en la venta de la participación del Estado en las entidades financieras a particulares⁸⁰.

⁷⁷ Salvamento de voto de LUIS C. SÁCHICA, en CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 83 del 18.11.1982*, *op. cit.*

⁷⁸ La Superintendencia Bancaria surge con ocasión de la citada *Ley 45* de 1923. Ahora, entre 1979 y 1991, la Comisión Nacional de Valores se encargó en Colombia de supervisar y controlar el mercado de valores. A partir de 1991, por disposición del artículo transitorio núm. 52, se transformó en la Superintendencia Nacional de Valores, que por disposición del *Decreto ley 4.327* de 2005 fue fusionada con la Superintendencia Bancaria, dando así origen a la Superintendencia Financiera de Colombia.

⁷⁹ *Decreto legislativo 2.920* de 1982, en *Diario Oficial*, núm. 36.120, de 29.10.1982., art. 4.

⁸⁰ Para evitar desmejorar los derechos sociales de los trabajadores de los bancos intervenidos, cosa que, como se ha dicho, estaba prohibida por la Constitución, el decreto también estableció que las rela-

Como era de esperarse, de todas las disposiciones del decreto legislativo, la que más polémica suscitó fue la de la nacionalización de los bancos, porque la sola palabra evocaba grandes temores en aquella sociedad conservadora y tradicional: la expropiación y la confiscación de la propiedad privada. El presidente podía ordenar (previo concepto del Superintendente Bancario, del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del presidente de la Comisión Nacional de Valores y del Gerente del Banco de la República) la nacionalización de las entidades financieras cuando incurrieran en las prácticas especulativas señaladas anteriormente “de manera que no haya otra forma eficaz y ejemplar de asegurar la confianza del público en la institución afectada, sin proteger o beneficiar a los responsables”⁸¹, o cuando sus condiciones de iliquidez alcanzaran un grado de extremo peligro para los ahorradores, que imposibilitaran el pago de las respectivas acreencias. Mientras el banco estuviera intervenido, y si faltaban los recursos para pagar tales acreencias o responder a los terceros de buena fe, la nacionalización garantizaba la atención de ambas circunstancias a través del Banco de la República⁸².

Y si se llegara a pensar que las potestades de intervención del gobierno eran exageradas, hay que considerar también que en virtud de la nacionalización los accionistas particulares de la entidad no solo no tenían el derecho de participar en la administración de la institución, sino que también perdían el derecho de percibir dividendos⁸³. Este último asunto fue de particular importancia porque derivó en un debate ideológico que se trasladó al interior de la Corte Suprema de Justicia. La pregunta parecía ser, se insiste, si en lugar de llamarse nacionalización, la medida del gobierno era una simple y llana expropiación o, peor, confiscación de la propiedad privada de los accionistas.

La Corte, en sentencia del 2 de diciembre de 1982, con ponencia de RICARDO MEDINA MOYANO⁸⁴, declaró la constitucionalidad parcial del *Decreto 2.920*, confrontando la norma con el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 122 de la Constitución, y como no se trataba del decreto declaratorio del estado de emergencia, entró a analizar la correspondencia entre la norma y los hechos que derivaron en el estado excepcional. Así, buena parte de las intervenciones ciudadanas ante la corporación, y de los salvamentos de voto, giraron alrededor de la equiparación entre *nacionali-*

ciones laborales correspondientes seguían rigiéndose por el Código Sustantivo del Trabajo y por las convenciones colectivas vigentes, “sin que los derechos sociales de los trabajadores puedan ser desmejorados como consecuencia de la aplicación del presente Decreto. Se atenderá especialmente a los intereses de los trabajadores, para proteger a quienes están cumpliendo correctamente, sus deberes”, *op. cit.*

⁸¹ *Decreto legislativo 2.920* de 1982, *op. cit.*, art. 5.

⁸² *Decreto legislativo 2.920* de 1982, *op. cit.*, art. 6.

⁸³ *Decreto legislativo 2.920* de 1982, *op. cit.*, art. 6.

⁸⁴ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982*, MP. RICARDO MEDINA M., exp. 1001 (113-E).

zación y expropiación, o bien entre nacionalización y confiscación, y la Corte en su decisión defendió las medidas estableciendo que la figura introducida en el decreto legislativo no era ni una cosa ni la otra, para lo cual adoptó una posición pretendidamente “neutral” en el debate, supuestamente marginándose del problema ideológico que entrañaba la discusión, relativo a la legitimidad de la intervención del Estado en la economía. Como lo señala JORGE GONZÁLEZ JÁCOME, se trató de una estrategia interpretativa “para convencerse de que su fallo era ‘en derecho’”, que sin embargo fue objeto de muchas críticas en la prensa de la época⁸⁵. Y tiene razón, como se lee muy claramente en la sentencia, cuando afirma que “conviene advertir en primer lugar que, parejamente a lo ocurrido con otras instituciones económicas como la planeación, aquella se encuentra hoy en día desprovista de toda connotación ideológica que la identifique con un determinado modelo de gobierno, encontrándose por lo tanto consagrada en el ordenamiento jurídico, tanto en los países de economía capitalista, como en los estados de economía socialista”⁸⁶. Al fin, la estrategia asumida por la Corte implicó que, para defender el concepto de nacionalización, se declararan inexecutable algunos apartados del decreto que permitían asociar tal medida con la confiscación o con la expropiación. Es lo que sucedió, por ejemplo, con el fragmento del artículo 6° que privaba a los accionistas del banco intervenido a percibir los correspondientes dividendos.

Para la Corte, la confiscación (prohibida por el artículo 34 de la Carta de 1886) era la apropiación oficial “indebida, sin causa y procedimiento legal, por vía de simple aprehensión, del patrimonio de una persona”⁸⁷. La expropiación, por su parte, estaba instituida por la Constitución, tanto en razón de su naturaleza como en virtud del procedimiento determinado para su efectividad, para ser utilizada en tiempos de normalidad institucional, sin que sea necesario declarar el estado de sitio o la emergencia económica para su operatividad. Ambas figuras tenían, sin embargo, una característica común: su unilateralidad (y añadiríamos, ejecutividad), vista como la esencia del poder del Estado, que descarta cualquier posibilidad de entendimiento entre este y los particulares afectados⁸⁸.

La nacionalización implementada con el *Decreto 2.920* no podía ser una u otra cosa porque lo que esta conllevaba no era la incautación unilateral de propiedad alguna, sino la intervención de un tipo de propiedad con particular importancia pública (sobre todo considerando que desde 1936 la propiedad tiene una función social) que además podía involucrar, después de la nacionalización, la realización de un negocio jurídico (bilateral, lógicamente) con los particulares para que la Nación adquiriera la respectiva

⁸⁵ GONZÁLEZ J., *La reinterpretación de la excepción*, op. cit., pág. 325.

⁸⁶ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982*, op. cit.

⁸⁷ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982*, op. cit.

⁸⁸ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982*, op. cit.

propiedad accionaria⁸⁹, y después incluso la de vender esas acciones, en lo que sería un proceso de *desnacionalización*⁹⁰. La Corte, en el desarrollo de su estrategia, definió el dispositivo nacionalizador como “la toma de posesión de una entidad crediticia en estado de falencia, financiada con recursos externos a los del establecimiento intervenido y de origen oficial, para lograr así la supervivencia y evitar la desaparición de la entidad, cuya naturaleza por razón del aporte estatal, puede pasar del campo de la actividad privada al sector oficial de la economía. [] Se trata por lo tanto de una nueva figura jurídica, autónoma e independiente, cuyo contenido y características permiten diferenciarla claramente, tanto de la confiscación como de la expropiación, según el alcance de éstas, adecuadamente precisado en la primera parte de esta providencia, en razón de lo cual no encuentra la Corte que pueda predicarse de la misma la inconstitucionalidad alegada por los impugnantes”⁹¹.

Precisamente bajo esa argumentación, es que la Corte declara inconstitucional el ordinal *c*) del artículo 6° del decreto legislativo, al considerar que “evidentemente, es contraria a la garantía de la propiedad privada contenida en el artículo 30 constitucional, pues no es lógico que, manteniéndose a los accionistas la calidad o título de dueños, se les niegue el derecho a los frutos de su propiedad, despojo éste sí equivalente a una expropiación irregular, tanto más cuanto aquella norma no distingue entre accionistas de buena o de mala fe”⁹².

El magistrado MANUEL GAONA CRUZ suscribió un salvamento de voto cargado de argumentos muy válidos en contra de la decisión, en el que analiza detalladamente las disposiciones del decreto legislativo y de las que deriva la equiparación conceptual entre la nacionalización y la expropiación (porque en el derecho constitucional comparado, una y otra figura son lo mismo⁹³), y de allí, la inconstitucionalidad de la médula del decreto y del estado de emergencia mismo.

Según él, las facultades excepcionales dadas por el artículo 122 al presidente de la República de ninguna manera le daban la competencia de suspender los derechos y garantías constitucionales, sino la de suplir la actividad que, en tiempos de normalidad, tendría el Congreso de la República, de lo que se deduce que aquello que está prohibido para el Congreso en tiempos de normalidad, también está prohibido para el eje-

⁸⁹ Decreto legislativo 2.920 de 1982, *op. cit.*, art. 12.

⁹⁰ Decreto legislativo 2.920 de 1982, *op. cit.*, art. 13.

⁹¹ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982, op. cit.* Este fragmento también es citado por CAJAS S., *La historia de la Corte Suprema*, t. 2, *op. cit.*, pág. 264. Este autor también efectúa un recorrido por los argumentos de MANUEL GAONA en contra de la decisión mayoritaria, que se encuentra en las págs. 265 a 267.

⁹² CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982, op. cit.*

⁹³ Este aspecto es resaltado por MARIO CAJAS en su relato del asunto. *Vid.* CAJAS S., *La historia de la Corte Suprema*, t. 2, *op. cit.*, pág. 265.

cutivo en contextos de emergencia⁹⁴, en razón a que aquel “ejerce ciertas prerrogativas o potestades absolutas e indelegables que no pueden ser suplidas por aquél ni siquiera en estado de emergencia, como son, por ejemplo, la de revisar la Constitución (art. 218), o la de decretar expropiación sin indemnización previa, por razones de equidad (art. 30). Además, tiene ya sentado la Corte que la cláusula general de competencia o cláusula implícita de legislación es exclusiva del Congreso (art. 76-1)”⁹⁵. Bajo esta misma premisa, el salvamento de voto acusa a la Corte mayoritaria de incurrir en una evidente contradicción, pues si la expropiación es un dispositivo que puede usarse en casos de normalidad institucional, no se entiende por qué declaró la inconstitucionalidad del mencionado ordinal del artículo 6° (la privación de los dividendos a los accionistas) argumentando, precisamente, que esa disposición en particular constituía una expropiación irregular⁹⁶. “O se puede expropiar irregularmente en estado de emergencia o no se puede, pero frente al principio lógico de no contradicción una cosa no puede ser y no ser al mismo tiempo y bajo un mismo predicamento”⁹⁷.

En última instancia, para el magistrado disidente el decreto supuso una ruptura de la separación de poderes, en la que el presidente actuó *supra* y *extraconstitucionalmente*, con la expresa intención de regularizar una expropiación sin juez y sin la correspondiente indemnización previa; en la que actuó como legislador al autohabilitarse para seguir legislando, comprometiendo el presupuesto y el poder de emisión, para luego desnacionalizar los bancos; y también como perito porque en virtud de la emergencia podía establecer el precio de las acciones, de forma unilateral, sin la intervención de ningún otro poder del Estado⁹⁸.

La posibilidad de nacionalizar-expropiar una actividad económica determinada, insistía GAONA con acento un poco cáustico, solo podía darse a después de una reforma constitucional que termine implantando una forma más expedita de expropiación, sin juez y sin indemnización justa y previa; o que le brinde al ejecutivo el poder constituyente mientras dure la emergencia; o suprimiéndole a la Corte su función de control constitucional frente a los decretos de emergencia⁹⁹.

La posición mayoritaria de la Corte también tuvo el salvamento de voto del magistrado GUSTAVO GÓMEZ VELÁZQUEZ, para quien la nacionalización podría proyec-

⁹⁴ Salvamento de voto de MANUEL GAONA C. a la *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982, op. cit.*

⁹⁵ Salvamento de voto de MANUEL GAONA C. a la *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982, op. cit.*

⁹⁶ Sin embargo, vale la pena anotar que si se formaliza el razonamiento, no hay contradicción, pues ‘*debes* expropiar en épocas de normalidad’ implica ‘*debes no* expropiar en épocas de anormalidad’, y si la norma ‘expropiaba en épocas de anormalidad’ resultaba contraria a la premisa inicial. Otra cosa es la validez de esa premisa inicial.

⁹⁷ Salvamento de voto de MANUEL GAONA C. a la *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982, op. cit.*

⁹⁸ Salvamento de voto de MANUEL GAONA C. a la *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982, op. cit.*

⁹⁹ Salvamento de voto de MANUEL GAONA C. a la *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982, op. cit.*

tarse en el futuro hacia otros sectores que eventualmente se vean afectados por problemas de insolvencia o iliquidez extremas, y pone como ejemplos al transporte, la alimentación, la propiedad urbana, la salud, la educación, *etc.* La idea de la nacionalización, para él, no es necesariamente inconstitucional, solo si se le dota de un procedimiento (presidido por el juez natural) que garantice la defensa y la contradicción de las personas afectadas, y que establezca una indemnización¹⁰⁰.

La intervención judicial le resultaba particularmente importante, porque podía darse el caso de que un accionista honesto, que hubiera aportado su dinero en forma legítima, que también resultó siendo víctima de las decisiones ilegales de los administradores o de los otros accionistas, se vería despojado de sus derechos a intervenir en la elección de la junta directiva y del representante legal, y de participar él mismo en la administración; sus acciones se verían inmovilizadas porque solo podría transferirlas al gobierno bajo un precio establecido por este de forma unilateral, que incluso podía ser de *un centavo* de peso, *etc.* Semejante intervención, ya no en la economía, sino en los derechos individuales de los accionistas, solo podría ser válida con la intervención de un juez. Así veía GÓMEZ la modalidad de intervención cuestionada:

“La exégesis más razonable de los artículos 4, 5, 6 y 12, establece que la nacionalización de una entidad financiera por las causas señaladas en este Decreto, conduce al particular (persona natural o jurídica) a la obligada cesión de sus acciones, en favor del Gobierno, en las ‘condiciones especiales’ que él ha fijado para lograr este forzoso resultado.

Estimar que el artículo 12 apenas traduce una mera opción o simple posibilidad por parte del Ejecutivo, para adquirir una empresa financiera, y que el valor prefijado no obliga al particular sino al Gobierno, es desentenderse de la realidad para asirse a una hipótesis insostenible”¹⁰¹.

Vale la pena mencionar un argumento adicional entre los planteados por GÓMEZ. El magistrado consideraba que la desnacionalización prevista en el artículo 13 del decreto era riesgosa porque así tal como fue redactada la norma, no operaba atendiendo motivos o necesidades de interés público o social, pues esta se daría únicamente cuando se reactivara el adecuado funcionamiento de la empresa, después de que la Nación asumiera las deudas de la misma. Pero cuando la crisis fuera superada, la desnacionalización literalmente privaba a la Nación de esos beneficios. Una auténtica privatización desprovista de nexo causal con los motivos de la emergencia, que eran de orden social además de económico¹⁰².

¹⁰⁰ Salvamento de voto de GUSTAVO GÓMEZ V. a la *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982, op. cit.*

¹⁰¹ Salvamento de voto de GUSTAVO GÓMEZ V. a la *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982, op. cit.*

¹⁰² Salvamento de voto de GUSTAVO GÓMEZ V. a la *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982, op. cit.*

Por otro lado, los magistrados HUMBERTO MURCIA BALLÉN, DANTE FIORILLO PORRAS y RICARDO MEDINA MOYANO plantearon un salvamento de voto relativamente crítico frente a la acción del gobierno, pero aceptando la constitucionalidad del decreto legislativo, cuestionando la inconstitucionalidad de uno de los fragmentos declarados como tal en la sentencia¹⁰³. Al tiempo, los Magistrados JOSÉ MARÍA ESGUERRA SAMPER, GERMÁN GIRALDO ZULUAGA y CARLOS MEDELLÍN salvaron el voto, pero solo en la medida que defendían la exequibilidad total del decreto legislativo y consideraban que no habría un detrimento patrimonial de los accionistas, porque los dividendos retenidos por el Estado en virtud del numeral declarado inconstitucional, más los superávits, habrían de devolverse a sus propietarios legítimos una vez liquidada la empresa¹⁰⁴. De igual manera, el magistrado ALFONSO REYES ECHANDÍA criticó los aspectos penales del *Decreto 2.920*, porque según él, contrariaban el principio de la tipicidad, “pues los destinatarios de tales dispositivos no están en condiciones de saber previamente cuáles son las concretas acciones u omisiones que habrán de desencadenar la reacción punitiva del sancionador”, que para el caso era la Superintendencia Bancaria¹⁰⁵.

Finalmente, el magistrado JORGE SALCEDO SEGURA explicó su voto disidente, justificando lo que para él era una inconstitucionalidad derivada de que la nacionalización prevista en el decreto legislativo era, en la realidad de las cosas, una expropiación indirecta. Lo curioso de su argumentación es que, para llegar a tal hipótesis, desarrolla una narración histórica de las diferentes clases de nacionalizaciones que había vivido Colombia hasta el momento¹⁰⁶, y todo ello con el propósito invariable de afirmar lo siguiente:

“El sentido del Decreto 2.920 puede ser óptimo. Pero la Corte no es juez de conveniencia, sino de constitucionalidad. Mientras en Colombia esté vigente la actual Constitución, todas las medidas del Estado en desmedro de los particulares, pero en aras del interés público, deben hacerse sobre los cimientos establecidos en la misma, es decir, dentro de la esfera de la expropiación decretada conforme lo prescribe el artículo 30. Si para salvar el sistema financiero es preciso nacionalizar algunos bancos, es preferible que el Gobierno expropie las acciones

¹⁰³ Salvamento de voto de HUMBERTO MURCIA B., DANTE FIORILLO P. & RICARDO MEDINA M. a la *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982, op. cit.*

¹⁰⁴ Salvamento de voto de JOSÉ M. ESGUERRA S., GERMÁN GIRALDO Z. & CARLOS MEDELLÍN a la *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982, op. cit.*

¹⁰⁵ Salvamento de voto de ALFONSO REYES E. a la *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982, op. cit.* Para una opinión similar a la expuesta por el magistrado sobre la idea de la privatización que involucró la desnacionalización, *vid.* MAURA BRESCIA, *Privatización + poder + globalización en Chile*, Santiago, Mare Nostrium, 2000, págs. 163 y 164.

¹⁰⁶ Él pone como ejemplos de nacionalización la *justicia* después de terminado el federalismo, los *ferrocarriles*, la *policía* y la *educación*. Salvamento de voto de JORGE SALCEDO S. a la *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982, op. cit.*

de los particulares, mediante la declaratoria de utilidad pública, el debido proceso y la indemnización previa, en vez de la creación de las formas establecidas en el decreto glosado, en donde ciertamente no se emplea la palabra ‘expropiar’, pero en el fondo se crea una situación de hecho indiscutiblemente peor que cualquier expropiación.

No pretende asumir el suscrito Magistrado una posición ideológica individualista, a contrapelo de la opinión dominante. Lo que ocurre es que toda la socialización o nacionalización que sea menester para mejorar la sociedad contemporánea en busca de la anhelada igualdad social debe ser hecha a través de los mecanismos jurídicos previstos en la Constitución. Lo contrario es una revolución. Mientras la Constitución esté vigente hay que cumplirla o derogarla¹⁰⁷.

Como puede verse (y como se había anticipado), el debate social que produjo la declaratoria de emergencia y la expedición del *Decreto 2.920* se trasladó a la Corte. El énfasis que se ha dado acá a los salvamentos de voto tiene el propósito de evidenciar tal debate, de mostrar una auténtica logomaquia sociojurídica alrededor del concepto nacionalización, de sus diversos significados en función de las diferentes concepciones filosóficas (y por qué no, ideológicas) que se encontraban en conflicto. Todo parece indicar, como lo reconoce MARIO CAJAS, que en medio de toda esta situación de pánico generalizado entre los ahorradores, que ya habían sido defraudados, la Corte adoptó una decisión motivada por la conveniencia, pues la inexequibilidad de las medidas habría traído consecuencias escatológicas. La oportunidad del *Decreto 2.920* para enfrentar esa crisis se puede demostrar, incluso, con el hecho de que solo fue derogado hasta 1990 y que todavía hoy el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero habla de nacionalización y de oficialización como medidas de extrema intervención del Estado¹⁰⁸. Y si el presidente BETANCUR tuvo algunas dificultades en la Corte Suprema¹⁰⁹ con este primer estado de emergencia, con el segundo, encaminado hacia una reforma tributaria, no tendría ningún tipo de éxito.

¹⁰⁷ Salvamento de voto de JORGE SALCEDO S. a la *Sentencia núm. 85 del 2.12.1982*, *op. cit.*

¹⁰⁸ CAJAS S., *La historia de la Corte Suprema*, t. 2, *op. cit.*, pág. 268. Por lo demás, debe añadirse que el *Decreto 2.920* fue derogado por el artículo 99 de la *Ley 45* de 1990. Los artículos 313 a 315 del *Decreto ley 663* de 1993, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*, establecen (dentro de las disposiciones transitorias del referido estatuto) regulaciones relativas a la nacionalización, los efectos de la resolución que la decreta, los efectos laborales de la institución y la administración de las instituciones financieras que hayan sido objeto de nacionalización. *Decreto ley 663* de 1993, en *Diario Oficial*, núm. 40.820, de 5.4.1993.

¹⁰⁹ Ni en lo económico (como se ha visto) ni en lo político la tenía fácil. En el Congreso no contaba con las mayorías que sí tuvo LÓPEZ M., por ejemplo.

C) EL GIRO JURISPRUDENCIAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DURANTE LA SEGUNDA EMERGENCIA ECONÓMICA DE BELISARIO BETANCUR

Aparentemente, el gobierno de BETANCUR estaba convencido de que el apoyo recibido por la Corte Suprema en la sentencia relacionada con la nacionalización de las entidades financieras, habría de repetirse si declaraba nuevamente el estado de emergencia, el cual se consideraba necesario porque urgía tramitar una reforma tributaria para controlar situaciones de evasión y elusión fiscal, y para incrementar el recaudo tributario a través de la modificación del impuesto de renta, entre otras cosas. Las razones políticas del presidente para establecer tal reforma mediante semejante vía unilateral estaban relacionadas con el poco consenso que tenían sus políticas en el Congreso de la República¹¹⁰, pues debido a su intención de entablar negociaciones con las guerrillas colombianas perdió el apoyo de un sector de su propio partido político (el conservador), además de la crítica que tuvo que recibir desde algunos sectores del partido liberal, los militares y los gremios económicos¹¹¹. Además, contaba con que el tribunal supremo siguiera en su control la línea jurisprudencial asumida durante el gobierno de LÓPEZ, cuando, como ya vimos, efectuó análisis más bien formales alrededor del ejercicio de las facultades excepcionales, y declaró la constitucionalidad de prácticamente todos los decretos legislativos, que además contenían disposiciones tributarias.

El 23 de diciembre de 1982, entonces, a pocas semanas de que hubiera recibido ese espaldarazo de la Corte, el gobierno expidió el *Decreto legislativo 3.742*¹¹², que declaró el estado de emergencia por un período de 50 días y convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias que debían realizarse durante los diez días siguientes a la terminación del período excepcional. Entre las razones que relacionaba el decreto para justificar la declaratoria estaba la consideración según la cual la economía nacional estaba desequilibrada, la producción y el empleo estancados, la inflación incrementada, y las actividades empresariales sumidas en la más profunda de las incertidumbres, todo lo cual era consecuencia del deterioro del ingreso tributario, el incremento del gasto público derivado de la incesante inflación, y el debilitamiento del ahorro privado derivado de la especulación financiera y el pánico subsecuente durante 1982. Adicionalmente, la evasión y la elusión tributarias se habían tornado en una práctica generalizada como efecto de las altas tasas existentes; se había abusado en el uso de exenciones de impuestos, y había exenciones francamente inconvenientes, todo agravado por la “debilidad” del procedimiento tributario, la inexistencia de un sistema de infracciones y sanciones, y el aumento alarmante de la corrupción entre los funcionarios encargados de la “determinación, recaudo, control y administración de los impuestos”¹¹³.

¹¹⁰ CAJAS S., *La historia de la Corte Suprema*, t. 2, *op. cit.*, págs. 268-271.

¹¹¹ GONZÁLEZ, *La reinterpretación de la excepción*, *op. cit.*, págs. 330 y 331.

¹¹² *Decreto legislativo 3.742* de 1982, en *Diario Oficial*, núm. 36.157, de 24.12.1982.

¹¹³ *Decreto legislativo 3.742* de 1982, *op. cit.*

En un principio, el gobierno sí recibió su respaldo de la Corte Suprema, porque en la sentencia que analizó la constitucionalidad del decreto declaratorio la tesis del tribunal consistió en reiterar que su control debía consistir, en esencia, en una lista de chequeo del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 122 de la Carta. Es más, para que no quepa dudas sobre qué tan profundo era el análisis de la corporación en este tipo de casos, vale la pena copiar y pegar la integridad de la parte considerativa del fallo, proferido el 15 de febrero de 1983 con ponencia de LUIS CARLOS SÁCHICA:

“El decreto de que se trata cumple los requisitos del artículo 122 de la constitución, porque la declaratoria fue consultada previamente con el Consejo de Estado, según certificación de la Secretaría de dicha Corporación (folio 12) en la copia auténtica que del mismo se recibió, aparecen la firma del Presidente de la República y de los trece Ministros del Despacho, está motivado en consideraciones de orden económico y social, y convoca al Congreso para las sesiones especiales a que se refiere el inciso 3° del artículo 122 constitucional.

Además, el término que señala para el ejercicio de las facultades de excepción no excede el de noventa días que fija el artículo 122 de la constitución por cada anualidad, puesto que la emergencia fue declarada el 23 de diciembre de 1982 por cincuenta (50) días, y por tanto en el presente año de 1983 sólo ha utilizado cuarenta y un (41) días, entre el 1° de enero y el 10 de febrero, inclusive.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, con base en estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, declara exequible el Decreto número 3.742 de 1982”¹¹⁴.

El salvamento de voto, suscrito por GUSTAVO GÓMEZ VELÁZQUEZ y JORGE SALCEDO SEGURA, que tiene una extensión tres veces mayor al contenido de la sentencia, vuelve sobre el cuestionamiento de si el tribunal supremo del país tiene por función hacer las labores notariales de verificar la cantidad de firmas que acompañan el decreto declaratorio de la emergencia, o si debe analizar de fondo las circunstancias que conducen a la excepcionalidad, considerando, además, que con mucha dificultad la Corte obtuvo el concepto previo que debe emitir el Consejo de Estado, y de la lectura de tal documento se concluye que el gobierno incurrió en una abierta mentira contra esta última institución.

Según relatan los magistrados disidentes, en el memorial enviado por el Ministerio de Hacienda al Consejo de Estado para solicitarle el concepto previo, se mencionó que la intención del gobierno con la declaratoria de la emergencia no consistía en hacer una reforma profunda del sistema tributario, sino en la simple introducción de algunas modificaciones en el régimen de tributación y en el gasto público. Sin embargo, ya expedido el *Decreto 3.742*, lo que se vislumbra en los correspondientes consi-

¹¹⁴ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 7 del 15.2.1983*, MP. LUIS C. SÁCHICA, exp. 1.014 (114-E).

derandos va mucho más allá de lo afirmado ante aquella otra corporación. ¿No debía la Corte –se preguntan los magistrados disidentes– analizar dentro de esos requisitos formales la concordancia entre los motivos expuestos ante el Consejo de Estado y aquellos que finalmente se expresaron en el decreto legislativo?¹¹⁵ Este asunto es importante porque alrededor del mismo orbitan buena parte de los razonamientos que utilizó después la corporación para estudiar la constitucionalidad de los decretos legislativos de este segundo estado de emergencia.

Entonces, fue muy otra la historia de lo que sucedió después, porque con fundamento en el estado excepcional el gobierno profirió treinta y ocho decretos (hasta el 10 de febrero de 1983¹¹⁶), casi todos ellos declarados inconstitucionales por la Corte, en unas sentencias que demostraron la intensidad del debate jurídico (político) al interior del tribunal, situación que se demuestra con los múltiples salvamentos y aclaraciones de voto en cada una de las sentencias. La esperanza del gobierno, consistente en que la Corte reiterara la imposición de una reforma tributaria por la vía excepcional, terminó careciendo de fundamentos sólidos. Incluso, con la lectura de los salvamentos de voto (y de las escasas sentencias que declararon exequibles los pocos decretos legislativos que pasaron el examen constitucional) puede deducirse que entre los magistrados más críticos del gobierno estaban MANUEL GAONA CRUZ, CARLOS MEDELLÍN y RICARDO MEDINA MOYANO, mientras que la defensa de las medidas extraordinarias estuvo a cargo, sobre todo, de LUIS CARLOS SÁCHICA¹¹⁷.

Ahora bien, de todas las sentencias que declararon la inconstitucionalidad de aquellos decretos, quizás la que impactó en mayor manera a la opinión pública fue la del 23 de febrero de 1983, que declaró inconstitucional el *Decreto legislativo 3.743* del año anterior¹¹⁸. El decreto establecía una extensa tabla de intervalos del impuesto de renta, que implicaba una modificación de las tarifas de tal tributo y de otros complementarios. La sentencia acudió al examen de los tres elementos configurativos del estado de emergencia previstos en el artículo 122: un elemento *causal*, dentro del cual destacó que los hechos que conllevan a la declaratoria de la emergencia no deben ser de aquellos que afecten el orden público o político (pues esta es la causalidad del estado de sitio, como se dijo anteriormente), y que, si se llegaran a dar situaciones de orden público que sean

¹¹⁵ Salvamento de voto de GUSTAVO GÓMEZ V. & JORGE SALCEDO S. a la *Sentencia núm. 7 del 15.2.1983*, *op. cit.*

¹¹⁶ CABALLERO, *Una visión retrospectiva*, *op. cit.*, pág. 141.

¹¹⁷ Pueden leerse, en ese sentido, además de la citada sentencia del 15.2.1983, a CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 9 del 28.2.1983*, MP. LUIS C. SÁCHICA, exp. 1019 (119-E), que declaró exequible el *Decreto legislativo 3.747* de 1982, en *Diario Oficial*, núm. 36.157, de 24.12.1982, que decretó una amnistía patrimonial a favor de personas que en la vigencia de 1982 hubieran omitido activos o declarado pasivos inexistentes en la respectiva declaración de renta. En este caso, por ejemplo, los magistrados MANUEL GAONA C., RICARDO MEDINA M. y CARLOS MEDELLÍN F., entre otros, salvaron el voto.

¹¹⁸ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 8 del 23.2.1983*, MP. MANUEL GAONA C., CARLOS MEDELLÍN & RICARDO MEDINA M., exp. 1015 (115-E)

concomitantes a las graves situaciones de índole económico y social que conllevan a la declaratoria de la emergencia, ambas circunstancias de hecho sean atendidas por el gobierno de forma diferencial, en cuanto a las consecuencias jurídicas excepcionales¹¹⁹.

Además, esos hechos configurativos de la emergencia deben *sobrevenir*, es decir, que no pueden ser condiciones que estén presentes de forma sistemática, normal o regular en la comunidad, ni tampoco acumulaciones de circunstancias normales. “[P]ara que sean sobrevinientes, como lo exige la Carta, han de tener, al contrario, características de ocurrencia insólita, de suceso irregular, de acontecer extraordinario, y por esta vía tornan el orden en desorden grave, o generan amenaza de grave desorden, o constituyen calamidad pública con la misma gravedad”¹²⁰.

Un segundo elemento configurador de la excepción es el que la corte denominó *objetivo*, que es explicado como aquel que es *objeto* de protección jurídica con el instituto excepcional creado en 1968, esto es, la racionalidad (normalidad) del orden capitalista y del *sistema democrático colombiano* con todo y sus “imperfecciones, insuficiencias, injusticias y desequilibrios”¹²¹(!):

“La existencia de tales defectos no le resta al sistema su carácter de orden, así entendido. Al contrario, ellos pueden constituir en un momento dado, signos, distintivos, características que sirven para identificar un orden y distinguirlo de otros. Idealmente un orden defectuoso puede depender de un sistema anómalo, o pertenecer a él, sin dejar de ser orden. Diríase, pues, que es posible la existencia de una normalidad dentro de la anormalidad, de un orden económico regular dentro de un sistema defectuoso”¹²².

Finalmente, acude a un elemento *instrumental*, que guarda relación con las herramientas autorizadas por la Constitución para atender aquellos hechos sobrevinientes y asistemáticos que afectan la normalidad del orden económico y del sistema político (por muy anormales que puedan parecer estos). La Corte enuncia dos tipos de instrumentos: (i) la expedición del decreto con fuerza de ley que declare turbado el orden económico y el sistema jurídico; y (ii) la expedición de los decretos legislativos que deben tener la exclusiva finalidad de conjurar la crisis, impedir la extensión de sus efectos, que solamente deben referirse a las materias que tengan relación directa con

¹¹⁹ CSJ, *Sentencia núm. 8 del 23.2.1983, op. cit.* Este tema es interesante, no solo por el intento de la Corte de separar las *causas* para distinguir instituciones que, al fin y al cabo, son ambas excepcionales (y en ese estricto sentido son indistinguibles), sino porque luego, cuando BELISARIO BETANCUR se vio obligado a declarar nuevamente la emergencia después de las tragedias de Armero y del Palacio de Justicia, los hechos aducidos por el gobierno fueron tanto de orden público como de calamidad económica. Ya se volverá sobre este tema.

¹²⁰ CSJ, *Sentencia núm. 8 del 23.2.1983, op. cit.*

¹²¹ CSJ, *Sentencia núm. 8 del 23.2.1983, op. cit.*

¹²² CSJ, *Sentencia núm. 8 del 23.2.1983, op. cit.*

las situaciones que determinen el estado de emergencia, y que no pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores¹²³.

A este tipo de razonamientos el tribunal le suma a una serie de disquisiciones sobre la historia del estado de emergencia, que son usadas para resaltar la tesis según la cual el estado de emergencia no debe sufrir la misma suerte ni el mismo tipo de distorsiones que había sufrido el estado de sitio (que se soportó precisamente en la ausencia de material constitucional que habilitara al gobierno a intervenir la economía, que podía inmiscuirse solamente por intermedio de las leyes del Congreso):

“Al entrar en vigencia el Acto legislativo número 1 de 1968 se logró atenuar el uso desmedido del artículo 121 fortaleciendo su control de constitucionalidad (arts. 121 y 214 C.N.), restringiéndolo a sus finalidades institucionales originarias (art. 121), aboliendo la prohibición de intervenir la economía por medio de decretos-ley (art. 32), otorgándole al ejecutivo mayor injerencia en la elaboración y aprobación de las leyes mediante el mecanismo de la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley sobre estructuración administrativa, gasto público, tributación, y organización del régimen fiscal, presupuestal y de planeación (art. 79); permitiéndole al Presidente de la República intervenir en forma autónoma por vía reglamentaria constitucional en el Banco de Emisión y en el ahorro privado (arts. 120-14), y, finalmente, reservando para casos excepcionales o de emergencia económica y social distintos de los previstos en el artículo 121, la facultad restricta del ejecutivo para expedir decretos con vocación de vigencia permanente en materia económica y social (art. 122), pero obviamente sin llegar a pensar que esta vía circunstancial se convirtiera en otra desbordante institución similar o mayor a la que precisamente con su creación se buscaba delimitar”¹²⁴.

En otras palabras, el uso del estado de emergencia no podía degenerar en un abuso que conllevara la usurpación de las funciones que, en el contexto de un Estado constitucional, tenía solamente el Congreso de la República, que era exactamente lo que había sucedido con el estado de sitio. Y entre las funciones histórica e institucionalmente asignadas al Congreso estaba la creación de impuestos, dado el principio de representación y de consentimiento deliberativo¹²⁵. Este es el meollo del asunto, y el

¹²³ CSJ, *Sentencia núm. 8 del 23.2.1983*, *op. cit.* Sobre todo este relato, ver también a CAJAS S., *La historia de la Corte Suprema*, t. 2, *op. cit.*, págs. 268-275.

¹²⁴ CSJ, *Sentencia núm. 8 del 23.2.1983*, *op. cit.*

¹²⁵ El fallo acude al mito fundacional inglés así, como diciendo que es medular en cualquier sistema político que se repete constitucional, que la tributación se debe hacer bajo el principio de consentimiento, porque de lo contrario se trataría de un robo, de meter las manos en las faltriqueras del prójimo, y sin su permiso: “De otra parte, sobre el mismo tema, el punto esencial de referencia del nacimiento histórico y doctrinario del Estado democrático en Occidente, como ya tuvo oportunidad de hacerlo ver esta Corporación en la sentencia de 8.4.1981 sobre ‘retención cafetera’ (Proceso núm. 835), es el del origen deliberativo y parlamentario del tributo o del impuesto, desde cuando el Rey JUAN *sin Tierra* aceptó otorgar la *Carta Magna* de 1215, en la que se consagró que los representantes

tema sobre el que la Corte sustentará la declaración de inexecutable de la totalidad del decreto, cambiando así la postura jurisprudencial sostenida casi diez años antes durante el gobierno de LÓPEZ MICHELSEN.

Para el tribunal, el gobierno solo tenía la facultad de expedir normas con contenido tributario en casos realmente excepcionales, que suponen siempre imposiciones específicas, concretas, y por una sola vez, no ordinarias ni de carácter permanente. Es por esta razón que adquiere relevancia lo dicho en el salvamento de voto de la sentencia del *Decreto 3.742*, cuando inquirió sobre la contradicción del gobierno al afirmarle al Consejo de Estado que habría de realizar una modificación capilar del régimen tributario, mientras lo que realmente hizo fue establecer una reforma tributaria con cierta profundidad y con normas de carácter permanente. En ese orden de ideas, la Corte no “niega la posibilidad de que el ejecutivo en estado de emergencia económica pueda decretar, pero con carácter excepcional, restrictivo, específico, concreto, ciertos impuestos que correspondan a situaciones sobrevinientes de crisis económica o fiscal y que se hallen destinados exclusivamente a conjurarlas o a impedir su extensión, pero sin que esa facultad excepcional pueda ir más allá de la atribución extraordinaria prevista en el artículo 76-14 para el mismo Congreso. O sea que las facultades del artículo 122 no permiten el ejercicio de la potestad de reformas generales del régimen impositivo y fiscal ordinario vigente, ni dan lugar a la sustitución permanente y total de la atribución ordinaria del Congreso en estas materias, porque dejaría de ser excepcional”¹²⁶.

Y si, amparándose en la tesis jurisprudencial de 1974, el presidente de la República creyó que se iba a declarar la constitucionalidad de su reforma tributaria, la Corte se permitía precisarle que no iba a ser así, porque era precisamente la circunstancia de que el señor LÓPEZ había establecido normas tributarias de carácter permanente, avaladas por la corporación en su momento, lo que llevaba ahora al tribunal a pensar que si esta nueva reforma se declaraba constitucional, se terminaría de abrir una especie de boquete que podría ser usado, posteriormente, por cualquier presidente que considerara necesario acudir al estado excepcional para hacer lo que, de ordinario, le corresponde al Congreso: establecer tributación de carácter ordinaria y permanente¹²⁷.

de la comunidad tributarían al erario parte de sus rentas siempre y cuando el monarca o gobernante parlamentara con ellos, quienes ‘en representación del común’, deliberarían y expresarían válidamente su consentimiento para establecerlo (la ley). Tal fue el origen institucional de la Cámara Parlamentaria del Común ante el Rey, o ‘Cámara de los Comunes’, y del principio institucional indeclinable de toda normatividad constitucional dentro de un Estado de Derecho, según el cual cualquier impuesto debe tener su origen en la ley como expresión del consentimiento representativo o de la voluntad soberana (art. 4º CCC) de la Nación entera (art. 105 CN)”. CSJ, *Sentencia de 23.2.1983, op. cit.*

¹²⁶ CSJ, *Sentencia núm. 8 del 23.2.1983, op. cit.*

¹²⁷ Para más precisión, el fallo señaló lo siguiente: “Circunstancialmente podría pensarse, en gracia de argumento, que como quiera que el ejecutivo ya en ocasión anterior, durante la emergencia econó-

El salvamento de voto califica la posición mayoritaria con adjetivos tales como “anacrónica”, “carente de dinamismo interpretativo”, centrada en “discusiones bizantinas” y “académicas interpretaciones formalistas” del significado de conceptos (otra vez la logomaquia) como *paz*, o *hechos sobrevivientes*, desconocedora de la cruda realidad del país y del tipo de medidas que se requerían para solventar la crisis, que en pocas palabras solo podían ser adoptadas por el ejecutivo, y no por el Congreso en el transcurso de sus demoradas sesiones sometidas a la incertidumbre. Y si aquello no quedaba claro, era apenas lógico pensar que la única manera de resolver la tremenda problemática económica y fiscal por la que atravesaba el país era, lógicamente, a través de la tributación. Por eso juzga con acento acre que “las instituciones del presente no pueden aplicarse con la mentalidad del siglo XIX”¹²⁸, y continúa afirmando que “fue precisamente porque el viejo artículo 121 no alcanzaba a cubrir los nuevos frentes del orden, el social y económico, por lo que se necesitó adicionar la Constitución con el instituto ‘estado de emergencia económica y social’ que, en una interpretación científica y actualizada, debe captar esta nueva problemática, para que sus aplicaciones no se limiten a conjurar las consecuencias de las calamidades públicas, terremotos, inundaciones y epidemias”¹²⁹.

No sobra mencionar, desde luego, que el salvamento de voto insistió en la posición que había sostenido previamente LUIS CARLOS SÁCHICA alrededor de la injusticiabilidad de los motivos que derivan en la declaratoria de emergencia. Así, los requisitos de *exclusividad* o de *impedir la extensión de la crisis*, previstos en la Constitución, son asuntos que no pueden controlarse por la vía judicial porque no son jurídicos, sino circunstancias de hecho que debe valorar únicamente el Congreso.

El asunto, como se ve, asumió ropaje jurídico cuando se trató, como en las ocasiones anteriores, de un conflicto ideológico y político sobre las posibilidades y limitacio-

mica de 1974, expidió decretos legislativos sobre régimen tributario, por los cuales se implantó todo un nuevo sistema impositivo con carácter permanente y se sustituyó el anterior que venía rigiendo por ley, quedó abierta definitivamente la brecha a todo tipo de reforma fiscal, presupuestal y tributaria sin limitaciones, aduciendo que una competencia excepcional suscita otra y así sucesivamente. [...] Deja sin embargo en claro la Corte que precisamente por esa razón se abstiene de prohijar en este aspecto la jurisprudencia del año de 1974, ya que por vía de emergencia, que es de carácter excepcional y restringido, no pueden hacerse válidamente reformas tributarias de naturaleza general, ordinaria y permanente, y que por lo mismo, lo que formalmente aquí se juzga no es si el actual *Decreto 3.743* de 1982 modifica otro de su misma naturaleza para justificar dicha competencia, sino que la atribución impositiva ordinaria que en él se señala no se aviene a las condiciones excepcionales que la Constitución prevé en el art. 122 para que el ejecutivo pueda ejercer esa clase de atribuciones”; CSJ, *Sentencia núm. 8 del 23.2.1983*, *op. cit.*

¹²⁸ Salvamento de voto de LUIS C. SÁCHICA, JERÓNIMO ARGÁEZ C., ISMAEL CORAL, MANUEL E. DAZA A., ALBERTO OSPINA B., FERNANDO URIBE R., HÉCTOR GÓMEZ U., FABIO CALDERÓN B., JOSÉ M. ESGUERRA S., GERMÁN GIRALDO Z. a la *Sentencia núm. 8 del 23.2.1983*, *op. cit.*

¹²⁹ Salvamento de voto de LUIS C. SÁCHICA *et al.*, a la *Sentencia núm. 8 del 23.2.1983*, *op. cit.*

nes del presidente y de la Corte misma¹³⁰. MARIO CAJAS ha llegado a revelar, incluso, que el debate llegó a ser tan intenso que la aprobación de la sentencia se dio luego de largas discusiones en la Sala Plena, con recesos y grupos de magistrados que se reunían para tratar de conciliar posturas, y que el punto álgido de la disputa argumental fue cuando el magistrado PEDRO ELÍAS SERRANO sufrió un infarto que lo obligó a permanecer en su casa¹³¹.

De cualquier forma, como también lo relata CAJAS (y sobre lo que, por falta de espacio y de tiempo, no nos podemos detener), este resultado de inexequibilidad derivó en un gran debate entre la clase política, recogida en los medios de comunicación de la época, y entre las afirmaciones que surgieron entonces, hubo algunas enfocadas en criticar a la Corte Suprema, o bien por excederse en el ejercicio del control constitucional (para lo cual reclamaban la creación de un tribunal autónomo y competente en derecho público, de forma que no quedara el control en cabeza de una corte de casación, que fue la propuesta de JAIME CASTRO, político liberal), acaso por considerarse que la Corte había emitido una sentencia antitécnica que se involucró indebidamente en asuntos económicos¹³².

Ahora bien, volviendo a los argumentos de la sentencia del 23 de febrero, vale la pena mencionar conclusivamente que aquellos criterios de revisión (elementos *causal, objetivo e instrumental*; así como los criterios de excepcionalidad, especificidad y concreción) fueron utilizados por la Corte para declarar la inconstitucionalidad de los demás decretos legislativos emanados de este estado de emergencia. En cierto modo, esta sentencia terminó sirviendo de formato de sustanciación para las que le siguieron¹³³. No fue así, desde luego, en aquellas sentencias que declararon exequibles algunos po-

¹³⁰ Para MARIO CAJAS el asunto no es ni ideológico ni político, sino de raigambre teórico-constitucional. Íd., *La historia de la Corte Suprema*, t. 2, *op. cit.*, pág. 279. En lo que a nosotros respecta es lo mismo, sino que en niveles discursivos diferentes y con formas de exposición y escenarios de debate diferentes. Pero este solo asunto da para otro trabajo.

¹³¹ CAJAS S., *La historia de la Corte Suprema*, t. 2, *op. cit.*, pág. 274. No obstante, es posible que el profesor CAJAS haya incurrido en una imprecisión, porque la discusión en la que estuvo ausente el magistrado Serrano fue en la de la Sentencia del 15.2. (esta que se analiza ahora es del 23.2.), que declaró la constitucionalidad del *Decreto 3.742*, en la que se indica que estaba ausente por enfermedad. El magistrado SERRANO fue abogado de la Universidad Nacional de Colombia, y murió el 7 de noviembre de 1985 junto a muchos de los magistrados que se han mencionado en este acápite, durante la toma y retoma del Palacio de Justicia, en Bogotá.

¹³² CAJAS S., *La historia de la Corte Suprema*, t. 2, *op. cit.*, pág. 275-282.

¹³³ P. ej., CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 12 del 3.3.1983*, MP. MANUEL GAONA C. *et al.*, exp. 1016 (116-E), que declara inexequible el *Decreto 3.744* de 1982; Íd., *Sentencia núm. 13 del 7.3.1983*, MP. MANUEL GAONA C. *et al.*, exp. 1017 (117-E), que declara inexequible el *Decreto 3.745* de 1982; Íd., *Sentencia núm. 11 del 3.3.1983*, MP. MANUEL GAONA C. *et al.*, exp. 1018 (118-E), que declara inexequible el *Decreto 3.746* de 1982; Íd., *Sentencia núm. 16 del 10.3.1983*, MP. MANUEL GAONA C. *et al.*, exp. 1024 (123-E), que declara inexequible el *Decreto 71* de 1983; Íd., *Sentencia núm. 17 del 10.3.1983*, MP. MANUEL GAONA C. *et al.*, exp. 1025 (124-E), que declara inexequible el *Decreto 72* de 1983.

cos decretos legislativos, que compartían la común característica de establecer medidas excepcionales específicas, concretas y, por decirlo de alguna forma, de ejecución instantánea, que contaban, según los magistrados, con relación directa frente a los hechos que determinaron la declaración de la emergencia. Fue el caso de los *Decretos legislativos* 3.747 de 1982 y 73 de 1983, que establecieron una amnistía patrimonial y disposiciones sobre la *Cuenta Especial de Cambios*, respectivamente¹³⁴.

D) UNA CALAMIDAD EN EL NEVADO DEL RUIZ Y LA TOMA (Y RETOMA) DEL PALACIO DE JUSTICIA: LA TERCERA DECLARACIÓN DE EMERGENCIA DE BELISARIO BETANCUR

En abril de 1984, sicarios motorizados enviados por PABLO ESCOBAR acribillaron a balas al ministro de justicia, RODRIGO LARA BONILLA, que había destapado las relaciones entre la política y el narcotráfico. La situación propició que BELISARIO BETANCUR declarara la turbación del orden público, con el consecuente establecimiento del estado de sitio¹³⁵ en todo el país¹³⁶. El presidente de la República era reticente a utilizar el estado de sitio, primero por los efectos nocivos que había tenido la excepcionalidad durante el gobierno de TURBAY AYALA, y después porque ello contrariaba su plan de gobierno de propiciar la paz con los grupos armados al margen de la Ley¹³⁷. Ahora, dado el particular diseño de esta figura excepcional en el artículo 121 de la Constitución anterior, el estado de sitio podía extenderse hasta que haya “terminado la conmoción interior”, momento a partir del cual “dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado”¹³⁸. Así, la conmoción interior decretada por el gobierno luego de la muerte del ministro de justicia tuvo vigencia extendida por siete años, hasta el 7 de julio de 1991, cuando se proclamó la Constitución Política actualmente vigente. En virtud de este estado de sitio, los presidentes BETANCUR, VIRGILIO BARCO y CÉSAR GAVIRIA alcanzaron a expedir alrededor de 237 decretos legislativos¹³⁹.

¹³⁴ Vid. CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 9 del 28.2.1983*, *op. cit.*, que declaró exequible el *Decreto* 3.747 de 1982; ÍD., *Sentencia del 11.3.1983*, MP. CARLOS MEDELLÍN *et al.*, exp. 1026 (125-E), que declaró exequible el *Decreto* 73 de 1983.

¹³⁵ *Decreto legislativo* 1.038 de 1984, en *Diario Oficial*, núm. 36.608, de 14.5.1984.

¹³⁶ Antes, a través del *Decreto* 615 de 1984, el presidente había declarado el estado de sitio restringido en los departamentos de Huila, Caquetá, Meta y Cauca. Vid. BARRETO R., *La generación del estado de sitio*, *op. cit.*, págs. 58 y ss.

¹³⁷ CAJAS S., *La historia de la Corte Suprema*, t. 2, *op. cit.*, págs. 316 y ss.

¹³⁸ *Acto legislativo* 1 de 1968, en *Diario Oficial*, núm. 32.673, de 17.12.1968, art. 42.

¹³⁹ La cifra es reiterativa en los siguientes autores: MARQUARDT, *La era de la estatalidad anticonstitucional*, *op. cit.*, pág. 37; GARCÍA V., *Constitucionalismo perverso*, *op. cit.*, pág. 334; BARRETO, *La generación*, *op. cit.*, pág. 59; MANUEL ITURRALDE, *Castigo, liberalismo autoritario y justicia penal de excepción*, Bogotá, Siglo del Hombre, 2010, pág. 82.

La pregunta que surge es si esos 237 instrumentos excepcionales incluyen los decretos legislativos que, a fines de 1985, habrían de expedirse en virtud de la emergencia que decretó el presidente como consecuencia de las tragedias de Armero y de la toma y retoma del Palacio de Justicia, o si a esa cifra hay que sumarle aquellos derivados del nuevo estado excepcional.

Efectivamente, el estado de sitio convivió con el estado de emergencia decretado por el gobierno después de los hechos del 6 y 7 de noviembre de 1985, cuando el M-19 se tomó el Palacio de Justicia en el marco de la operación *Antonio Nariño por los derechos del hombre*, que como se sabe, fue respondida ferozmente y sin sentido de planificación estratégica por las Fuerzas Armadas bajo el lema de “mantener la democracia, maestro”, hecho famoso por el coronel PLAZAS VEGA. Junto al Palacio, que también terminó muriendo debido al incendio que empezó en el cuarto piso, fueron asesinados los magistrados ALFONSO REYES ECHANDÍA, FABIO CALDERÓN BOTERO, PEDRO ELÍAS SERRANO, JOSÉ EDUARDO GNECCO, RICARDO MEDINA MOYANO, ALFONSO PATIÑO ROSELLI, CARLOS MEDELLÍN FORERO, MANUEL GAONA CRUZ y HORACIO MONTOYA GIL; y la magistrada FANNY GONZÁLEZ FRANCO, que fue la primera mujer en ocupar una magistratura en la Corte Suprema de Justicia. Todos ellos protagonistas de la historia que se cuenta en este artículo, en la medida que, como ya puede quedar claro, fueron ponentes o disidentes de las diversas sentencias que a lo largo del texto se han comentado¹⁴⁰. Una semana después, el 13 de noviembre, el volcán Nevado del Ruiz hizo erupción y aniquiló el municipio de Armero, en el departamento del Tolima.

La respuesta institucional, como ya se dijo, fue declarar el estado de emergencia por el término de treinta y cinco días, a través del *Decreto legislativo 3.405* de 1985, en cuyos considerandos se terminaron combinando razones de orden público (relativas a la toma del Palacio de Justicia) y de calamidad pública derivadas del desastre natural de Armero:

“Que la inmensa y dolorosa tragedia originada en la actividad volcánica del Nevado del Ruiz constituye grave calamidad pública.

[...] Que por sus enormes repercusiones institucionales especialmente sobre la Rama Jurisdiccional, el asalto e incendio del Palacio de Justicia y la muerte violenta de ilustres Magistrados de dicha Corporación, lo mismo que la de muchos otros funcionarios y empleados, constituyen grave calamidad pública, con indudables efectos negativos sobre el orden social de la Nación”¹⁴¹.

¹⁴⁰ Por todos, GERMÁN CASTRO C., *El Palacio sin máscara*, Bogotá, Planeta, 2016; OLGA BEHAR, *Noches sin humo*, Bogotá, Planeta, 1988; ANA CARRIGAN, *El Palacio de Justicia, una tragedia colombiana*, Bogotá, Icono, 2009. La Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró responsable al Estado colombiano en la *Sentencia del 14.11.2014, Caso Rodríguez Vera y otros (desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia*, WWW, URL en bibl. final.

¹⁴¹ *Decreto legislativo 3.405* de 1985, en *Diario Oficial*, núm. 37.244, de 26.11.1985.

Esto significaba no solo la convivencia de dos estados de excepción en un mismo momento, sino que por lo menos en principio las razones de orden público podían servir de fundamento para declarar una emergencia económica y social, que es precisamente lo que el constituyente derivado había tratado de proscribir en 1968, según se dijo con antelación. Se trató de la primera vez en la historia colombiana en la que declaró la emergencia por desastres naturales, pero no será la única ocasión, como se tendrá la oportunidad de precisar más adelante. La Corte Suprema determinó, en una corta sentencia, que la declaratoria de la excepción estaba ajustada a la constitución, y no se detuvo a analizar, quizás por pudor y por respeto a la memoria de los colegas fallecidos, qué tan válido era amalgamar motivos de una y otra índole dentro de una institución que se creó con el propósito de evitar tal cosa¹⁴².

Como derivación de la emergencia fueron expedidos 25 decretos legislativos (que, sumados al de declaratoria, son 26), casi todos relacionados con el establecimiento de medidas transitorias de choque para enfrentar ambas tragedias, de los cuales solo dos fueron declarados totalmente inconstitucionales, y siete fueron declarados exequibles pero con algunas salvedades. Se crearon servicios especiales de vigilancia especial para la Rama Judicial¹⁴³; exenciones tributarias para las personas que demuestren una disminución ostensible en su capacidad de pago, consecuencia de la erupción del Nevado del Ruiz, así como estímulos para la inversión en las zonas afectadas¹⁴⁴; se decretó la suspensión de términos judiciales en el municipio de Armero, tanto por la destrucción de las sedes judiciales que allí habían, como por la muerte de los funcionarios¹⁴⁵; se establecieron disposiciones para la reconstrucción de los expedientes de procesos penales y laborales de los juzgados de Armero¹⁴⁶, etc.

Las sentencias de la Corte Suprema que analizaron estas disposiciones se limitaron a verificar los aspectos formales de los decretos legislativos, y solo declararon inconstitucionales aquellas normas que no tuvieran una clara relación con los hechos que originaban la emergencia, o que estuvieran al margen de las finalidades del estado de emergencia. Es el caso de los *Decretos 3.855* y *3.518*, que fueron declarados inexecutable. El primero de ellos declaraba Monumento Nacional y Parque de la Zona el territorio que constituía el núcleo urbano de la ciudad de Armero, y para ello ordenaba la construcción de una capilla, un monumento en honor de las personas muertas, y un

¹⁴² CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 2 del 6.3.1986*, MP. HERNANDO GÓMEZ O., exp. 1411 (195-E).

¹⁴³ *Decreto legislativo 3.858* de 1985, en *Diario Oficial*, núm. 37.292, de 29.12.1985, declarado constitucional por la *Sentencia núm. 11 del 17.3.1986*, MP. JAIME PINZÓN L., exp. 1439 (223-E).

¹⁴⁴ *Decreto legislativo 3.830* de 1985, en *Diario Oficial*, núm. 36.943, de 23.4.1985, declarado constitucional por la *Sentencia núm. 10 del 17.3.1986*, MP. HERNANDO GÓMEZ O., exp. 1430 (214-E).

¹⁴⁵ *Decreto legislativo 3.517* de 1985, en *Diario Oficial*, núm. 37.252, de 29.11.1985, declarado constitucional por la *Sentencia núm. 12 del 17.3.1986*, MP. JAIRO DUQUE P., exp. 1413 (197-E).

¹⁴⁶ *Decreto legislativo 3.856* de 1985, en *Diario Oficial*, núm. 37.292, de 29.12.1985, declarado parcialmente constitucional por la *Sentencia núm. 15 del 20.3.1986*, MP. FABIO MORÓN D., exp. 1437 (221-E).

parque que pudiera construirse después de una intensa labor de deforestación, hecha por órganos técnicos expertos al servicio del Estado. La pregunta que se hizo la Corte fue de qué manera esta declaratoria podía *conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos*, pues aunque la disposición tenga *las mejores intenciones*, no es posible lograr tal objeto con la simple declaratoria de un monumento nacional. Además, esa declaratoria podía realizarse a través de mecanismos ordinarios, sin la necesidad de acudir al estado de excepción¹⁴⁷.

El *Decreto 3.518*, por su lado, decretó una adición presupuestal para la vigencia fiscal de 1985 a través de la emisión de unos títulos de crédito interno (Títulos de Ahorro Nacional-TAN). Con estos recursos se abrían créditos suplementarios para el pago anticipado de los sueldos de diciembre y la prima de navidad de los educadores del Magisterio en los departamentos de Caldas y Tolima, los más afectados por la erupción volcánica. La Corte lo declaró inconstitucional porque consideró que “no puede el Presidente de la República fundamentar en el Estado de Emergencia el trámite ordinario de los asuntos a su cargo, susceptibles de ser tratados por las vías constitucionales normales, pues al hacerlo excede sin duda los precisos marcos de sus atribuciones y desequilibra el orden jurídico de la República”¹⁴⁸.

3. EL ESTADO DE EMERGENCIA BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1991

A) LA REGULACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1991¹⁴⁹

Como pudo leerse, bajo la vigencia de la Constitución Política de 1886 el estado de emergencia fue utilizado por los presidentes ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN, con una declaratoria y 18 decretos legislativos; y BELISARIO BETANCUR, con tres declaratorias, en las que pueden contarse alrededor de 66 decretos legislativos. Es decir, que además de los decretos extraordinarios proferidos por los presidentes en uso del estado de sitio (que, como vimos, desde 1984 y hasta 1991, fueron alrededor de 237), los dos presidentes colombianos expidieron 84 decretos de este tipo, en un período de once

¹⁴⁷ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 13 del 20.3.1986*, MP. JAIME PINZÓN L., exp. 1436 (220-E).

¹⁴⁸ CSJ, SALA PLENA, *Sentencia núm. 20 del 15.4.1986*, MP. HERNANDO GÓMEZ O., exp. 1414 (198-E). No deja de inquietar, sin embargo, que en un contexto en el cual se declara la constitucionalidad de otros decretos, que eventualmente tendrían más cuestionables en términos constitucionales, se deje considere inaplicable (inexequible) una serie de disposiciones que tenían el propósito de garantizar un aspecto importante del derecho social de un grupo de trabajadores.

¹⁴⁹ Sobre la declaratoria del estado de emergencia después de 1991 puede leerse el relato que hace JUAN F. ROMERO T., “Del estado de sitio a la anormalidad permanente”, en BERND MARQUARDT (Ed.), *Paz a través del derecho y de la constitución, Anuario VI de CC - Constitucionalismo Comparado*, Bogotá, Ibáñez, 2016, págs. 181 y 182.

años¹⁵⁰. Podría pensarse, dada tal circunstancia, que el constituyente de 1991 habría de restringir el estado de emergencia como de hecho restringió el estado de sitio, al que ahora se le conoce con el nombre técnico de estado de conmoción interior. Pero no sucedió tal cosa, y antes bien, pasó todo lo contrario.

En efecto, si se compara la regulación de ese estado excepcional por el *Acto legislativo 1* de 1968 (el artículo 122 de la anterior Constitución de 1886) con lo previsto en el artículo 215 de la Constitución de 1991, se tiene que en la actualidad la norma es más permisiva con el poder ejecutivo y, por tanto, propicia con mayor probabilidad el abuso de la figura. Veamos:

¹⁵⁰ Según se expondrá más adelante con más detalle, para el momento en que se escribe este documento (principios de julio de 2020), el presidente IVÁN DUQUE M. ha expedido, en menos de cuatro meses, 109 decretos legislativos que declaran o desarrollan el estado de emergencia, y a ese número debe añadirse siete decretos más, que si bien formalmente son ordinarios, tienen fuerza material de ley porque han sometido a la población al confinamiento con el propósito de limitar la transmisión de la Covid 19.

COMPARACIÓN NORMATIVA DEL ESTADO DE EMERGENCIA, CONSTITUCIÓN DE 1886/1968 VS. CONSTITUCIÓN DE 1991	
Constitución política de 1886 (AL. 1 de 1968)	Constitución política de 1991, art. 215
<p>Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el Artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año.</p> <p>Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia.</p> <p>El Gobierno en el Decreto en que declare el estado de emergencia señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas. El Congreso podrá en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiere este artículo.</p> <p>En las condiciones y para los efectos previstos en este artículo, el Congreso se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado.</p> <p>Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren el estado de emergencia sin haber ocurrido los hechos a que se refiere el inciso 1º; lo serán también por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo.</p> <p>Durante el estado de emergencia económica el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este Artículo, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento.</p> <p>Los términos señalados en el Artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario.</p>	<p>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 <i>por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.</i></p> <p>Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.</p> <p>Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, <i>y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.</i></p> <p>El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.</p> <p>El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, <i>y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.</i></p> <p>El Congreso, <i>durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.</i></p> <p>El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.</p> <p>El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.</p> <p>El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.</p>

Tabla 3

Una lectura rápida de los dos textos constitucionales confrontados no arroja mayores diferencias, e incluso es evidente que para la redacción del artículo 215 de la actual Constitución, el constituyente tuvo como base lo previsto en el artículo 122 de la Carta anterior: los hechos que obligan a la declaratoria de la emergencia siguen siendo sobrevinientes, y los decretos legislativos deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, lo que en otras palabras significa que subsisten los criterios de *causalidad*, *objetividad* e *instrumentalidad* usados por la Corte Suprema para el control de dichos instrumentos antes de 1991. Sobre este asunto, se puede encontrar en la nueva disposición una diferencia en cuanto a las causas, en el sentido de que además de las emergencias económica y social, se prevé también la calamidad ecológica, lo cual va en tono tanto con la orientación ambiental que se encuentra explícita en parte del texto constitucional, como con el hecho de que la figura ya había sido utilizada para afrontar la catástrofe de Armero.

También pervivió, en la nueva disposición, el hecho de que la declaratoria de emergencia es procedente no solo cuando se perturba el orden social y económico (y ahora ecológico) del país, sino también cuando se da una simple amenaza de tal orden, de tal manera que, como lo reconoció la Corte Constitucional, es posible utilizar el estado excepcional de forma “preventiva o precautelativa”, sobre la base de que los hechos, las amenazas, han de ser de tal envergadura que no puedan ser controladas mediante la aplicación de la legislación vigente¹⁵¹.

La limitación de los períodos, que sumados no podían ser superiores a 90 días calendario también subsistió, pero con la añadidura de que ahora cada período no puede tener más de 30 días. Eso es lo que explica que la segunda emergencia decretada por BELISARIO BETANCUR tuviera un período de 50 días, pero que IVÁN DUQUE MÁRQUEZ no pueda instaurar cada régimen excepcional por un término superior a 30 días. En teoría, esta disposición debería proscribir el abuso del estado de emergencia, pero todavía existen dos grandes diferencias en el texto de 1991, que terminan dándole al gobierno nacional mayores facultades, que hacen que los decretos legislativos tengan más fuerza y mayor vocación de permanencia institucional.

Por un lado, y a diferencia de la regulación del año 68, al gobierno le es posible establecer transitoriamente nuevos tributos o modificar los existentes, en cuyo caso los decretos legislativos dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal¹⁵², salvo que el Congreso les otorgue carácter permanente. Es evidente que la norma quedó así para evitar que el control constitucional invalidara los decretos legislativos de carácter tributario, tal como había pasado con la segunda emergencia del presidente BETANCUR.

¹⁵¹ Vid. CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-179* de 1994, MP. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

¹⁵² Esto supone que los impuestos creados o modificados por el gobierno pueden tener, de *ordinario*, una vigencia máxima de dos años, si llega a darse el caso de que se establezcan un 1 de enero.

Por otra parte, mientras la versión anterior de la emergencia prescribía que el Congreso podía derogar o modificar los decretos legislativos en todo tiempo, en la nueva regulación se hace una distinción: los decretos expedidos que estén relacionados con temáticas que son iniciativa del gobierno pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso únicamente durante el año siguiente a la declaratoria del estado de excepción, lo que quiere decir que, en el caso en que no se efectúen las modificaciones o derogatorias durante ese término, las normas adquieren vigencia intemporal y asumen una suerte de inalterabilidad pétrea que, al menos formalmente no tiene la misma Constitución¹⁵³. Si, en cambio, los decretos legislativos se refieren a los asuntos que son de iniciativa del Congreso de la República, este puede derogarlos o modificarlos en cualquier tiempo. En todo caso, queda claro que los decretos legislativos expedidos en desarrollo del estado de emergencia tienen la posibilidad de derogar la legislación preexistente, y por eso cuentan con más fuerza institucional y más vocación de permanencia que los decretos legislativos que son expedidos en virtud del estado de conmoción interna o del estado de guerra exterior. Así lo dejó sentado la Corte Constitucional cuando analizó la *Ley 137* de 1994, estatutaria de los estados de excepción¹⁵⁴.

En términos concretos, todo lo anterior significa que en virtud del estado de emergencia el gobierno puede virtualmente legislar sobre cualquier asunto, siempre que no se afecten los límites previstos en la Constitución, en la ley estatutaria y, como no puede ser de otra manera, en los tratados internacionales de derechos humanos vigentes en Colombia.

Otra circunstancia, que sobrevive bajo la Constitución de 1991, es la posibilidad de que el estado de emergencia coexista, en un mismo momento histórico, con el estado de conmoción interior, como ya tendremos la oportunidad de analizar.

Por lo demás, perviven los dos tipos de control, esto es, el control político efectuado por el Congreso, y el control jurisdiccional posterior y automático de la Corte Constitucional. Sobre el primer aspecto, lo que dispone la Constitución es que los estados de excepción (bajo ninguna de las tres modalidades previstas entre los arts. 212 y 215 de la Carta) no interrumpen el funcionamiento del Congreso, que conserva

¹⁵³ De acuerdo con la *Constitución política* de 1991, solo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno, las leyes referidas en los núm. 3, 7, 9, 11 y 22; y los literales *a*, *b* y *e* del núm. 19 del art. 150 de la CP, y otras establecidas en el art. 154 Constitución. En otras palabras, son temáticas de iniciativa del gobierno: el plan de desarrollo, la estructura de la administración pública nacional; las autorizaciones al gobierno para empréstitos y venta de bienes nacionales; las rentas y gastos de la administración, el funcionamiento del Banco de la República; el crédito público, el comercio exterior y el régimen de cambio; el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos; las participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; la autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales; y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

¹⁵⁴ *Vid.* CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-179* de 1994, MP. CARLOS GAVIRIA D.

la totalidad de sus atribuciones constitucionales y legales, y como ya se ha expuesto, frente al estado de emergencia el Congreso puede modificar o derogar en cualquier tiempo los decretos legislativos, siempre que se trate de asuntos de iniciativa parlamentaria. Si el Congreso no se encuentra reunido, debe ser convocado. El gobierno debe enviar al legislativo, además, un informe motivado en el que explique detalladamente las causas que determinaron la emergencia y las medidas adoptadas, con el propósito de que el Congreso se pronuncie explícitamente sobre la oportunidad y la conveniencia de las mismas. En caso de no encontrar una correlación entre los hechos y la declaratoria de la emergencia, o si evidencia que no se cumplen esos requisitos de conveniencia y oportunidad, el Congreso puede declarar la responsabilidad del presidente de la República y de los ministros, con el consecuente juicio político a todos ellos, que se deberá surtir bajo las reglas establecidas por la misma Carta. Ya desde épocas muy tempranas, la Corte Constitucional entendió que el control político, fragmentado en (i) el juicio de responsabilidad y (ii) la eventual declaratoria de esa responsabilidad, constituyen límites al ejercicio de la *discrecionalidad* del gobierno a la hora de declarar y hacer uso del estado de emergencia social, económica y ambiental¹⁵⁵. Con todo, siempre ha existido en el país dudas alrededor de la efectividad del control político del Congreso, habida cuenta del rampante presidencialismo colombiano desde 1886¹⁵⁶.

En cuanto al control jurisdiccional de los decretos legislativos sucedió algo curioso: a diferencia del artículo 122 de la anterior Carta Política, el nuevo texto no estableció que el control jurídico fuera *definitivo*. Esa palabra no aparece una sola vez en el artículo 215 de la Constitución de 1991. Y de la redacción del dispositivo también puede desprenderse, bajo una interpretación gramatical, que ese control recae únicamente sobre los decretos que desarrollen el estado de excepción, pero no sobre aquel que declara la turbación o la amenaza del orden económico, social o ambiental, pues el párrafo del artículo señala que “el Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad”. Pero como se verá un poco más profundamente en el siguiente acápite, desde 1992 la Corte Constitucional entendió que el control que debía realizar sobre el estado excepcional (al que consideraba igualmente como un límite a la discrecionalidad del gobierno) solo lo podía efectuar correctamente si consumaba el análisis de la pertinencia, tanto de la declaratoria como de las medidas legislativas dictadas en su desarrollo, y que tal análi-

¹⁵⁵ Que además se demuestra con la circunstancia específica de que en este estado excepcional, a diferencia de los otros dos, el Congreso extiende su control hasta el pronunciamiento expreso sobre las medidas. *Vid.* CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-004* de 1992, MP. EDUARDO CIFUENTES M., c.j. núm. 21.

¹⁵⁶ Entre otros, *vid.* PEDRO P. VANEGAS G., “La Constitución colombiana y los estados de excepción”, en *Revista Derecho del Estado*, núm. 27, Bogotá, U. Externado, 2011, pág. 278; ÍD., “Hacia un control político eficaz en la declaratoria de los estados de excepción”, en *Memorias de las III Jornadas de Derecho Constitucional*, Bogotá, U. Externado, 2003, págs. 221-253

sis debía sobrepasar el mero estudio notarial del cumplimiento de las formas, que es la tesis defendida en su momento por la Corte Suprema, como tuvimos la oportunidad de ver. Incluso, la nueva Corte Constitucional, haciendo eco de la hipótesis defendida por el Procurador General de la Nación¹⁵⁷, citó explícitamente la posición del magistrado LUIS SARMIENTO BUITRAGO cuando LÓPEZ MICHELSEN declaró la emergencia en 1974, para afirmar que el trabajo de la Corte en estos casos debe ser integral y definitivo¹⁵⁸, pues así también lo disponía el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución, que se refiere a las potestades del tribunal en el marco de los estados de excepción.

Con posterioridad, esta Corte habría de sofisticar los métodos de control sobre los estados de excepción a partir del test de proporcionalidad, como se verá, también, en el siguiente acápite.

En suma, como resumen de lo explicado hasta el momento, se puede caracterizar al estado de emergencia de la siguiente forma:

- Tanto el decreto que efectúa la declaratoria del estado de excepción, como los decretos legislativos que lo desarrollan, son objeto del control integral y definitivo por la Corte Constitucional. Este control es posterior, automático y admite intervenciones ciudadanas.
- Los decretos legislativos emitidos por el gobierno en virtud del artículo 215 de la Constitución no tienen limitación temporal (salvo si imponen tributos, en cuyo caso su vigencia será hasta el fin de la siguiente vigencia fiscal, a menos que el Congreso los convierta en permanentes), límite que sí tienen los decretos legislativos que se profieran en virtud de los otros dos estados excepcionales.
- Estos decretos legislativos tienen, precisamente por su vigencia intemporal, la posibilidad de derogar las leyes que les sean contrarias. Los decretos legislativos que se expiden en virtud de las otras tipologías de Estado excepcional no pueden derogar leyes que le sean contrarias, sino suspenderlas mientras tengan vigencia.
- Estos decretos legislativos, a su vez, solo pueden ser derogados por el Congreso de la República en cualquier tiempo si las materias que tocan son de su propia iniciativa legislativa. En caso contrario, si el decreto toca un tema que es de iniciativa privativa del presidente, el Congreso solo puede derogarlos durante el año siguiente a la declaración de la emergencia.

¹⁵⁷ En ese momento, el Procurador General de la Nación era el abogado CARLOS G. ARRIETA.

¹⁵⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-004* de 1992, *op. cit.*, c.j. núm. 1.

- Estos decretos legislativos no pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
- Toda declaratoria de cualquier estado de excepción, así como las medidas adoptadas en su desarrollo, deben respetar el *principio de formalidad*, el *principio de proporcionalidad*, y el *principio democrático*.

B) LA DECLARACIÓN Y EL CONTROL DEL ESTADO DE EMERGENCIA DESPUÉS DE 1991, DURANTE EL GOBIERNO DE CÉSAR GAVIRIA

CÉSAR GAVIRIA estrenó el artículo 215 de la Constitución a través del *Decreto 333* de 1992, aduciendo que “el clima laboral en el sector oficial se ha perturbado significativamente, en especial por la falta de alza oportuna de salarios, lo cual amenaza causar graves traumatismos en el funcionamiento de la administración pública y perturbar gravemente el orden social del país” y que “por la especial y única coyuntura de transición del régimen constitucional anterior al creado por la *Constitución política* de 1991, en materia de fijación de salarios, y a pesar del celo y diligencia del Congreso en dar trámite al proyecto de ley presentado por el Gobierno al comienzo de la presente legislatura, no va a ser posible expedir oportunamente la ley que permita dar respuesta al grave clima de perturbación laboral”¹⁵⁹.

La Corte Constitucional respondió a este decreto legislativo declarándolo constitucional, pero estableciendo al mismo tiempo la doctrina sobre el control integral que mencionábamos en el acápite anterior, según la cual la Corte tendría la facultad, no solo de estudiar jurídicamente el decreto que declara el estado de excepción (con lo que tira por la borda la tesis del *acto político* y sin *contenido normativo*, defendida por LUIS CARLOS SÁCHICA en su momento, en la Corte Suprema de Justicia), sino también que el objeto de su análisis es tanto formal como material, con lo cual se supera la tesis anterior, en la que el tribunal constitucional no debía entrar a estudiar la correspondencia real entre las causas que derivan en la excepción y la declaratoria de la misma excepcionalidad, pues ese es un trabajo que, supuestamente, le corresponde al Congreso de la República.

Así en la *Sentencia C-004* de 1992, se acoge explícitamente la postura disidente que desde 1974 tuvo el magistrado LUIS SARMIENTO BUITRAGO. De hecho, la parte considerativa del fallo empieza diciendo que

“Es claro e indudable que por virtud de lo dispuesto en los artículos 4o., 214, 215, 228 y 241-7, de la nueva Carta Política, el control del decreto que declara el estado de emergencia es integral lo cual supone que sea imperativamente de mérito y no simplemente de forma.

¹⁵⁹ *Decreto legislativo 333* de 1992, en *Diario Oficial*, núm. 40.350, de 24.2.1992.

En consecuencia, esta Corporación comparte la opinión del señor Procurador General de la Nación y prohija la posición que desde octubre 15 de 1974 sostuvo el Magistrado Luis Sarmiento Buitrago en salvamento de voto a la sentencia mayoritaria de esa fecha, y hace suyos los razonamientos que dicho magistrado esgrimió entonces para sustentar el control integral de los decretos expedidos en virtud del artículo 122 de la expirada Carta Política, por cuanto ellos son plenamente predicables de la regulación que de dicho estado de excepción hace el artículo 215 de la Carta en vigor¹⁶⁰.

La postura de la novedosa Corte se sostuvo alrededor del imperativo constitucional según el cual bajo un *Estado Social de Derecho* ningún acto del presidente y de sus ministros, ni en el estado de sitio (ahora llamado estado de conmoción interior), ni menos en el estado de emergencia, puede haber actos enteramente discrecionales¹⁶¹ u omnímodos, que estén sustraídos del control judicial. Incluso (se insiste), haciendo una lectura extensiva de los artículos 214, 215 y 241 (núm. 7) de la Carta, concluye que la facultad de decidir *definitivamente* sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos, no excluye “a los que declaran uno de tales estado de excepción ni circunscribe dicha competencia a los decretos que se dicten en desarrollo de la misma”¹⁶², lo cual comporta el estudio de la gravedad, inminencia y sobreviniencia de la emergencia, a fin de no permitir que el ejecutivo asuma potestades supraconstitucionales, que si son avaladas por la Corte al efectuar análisis meramente formales (o como criticaba el magistrado Sarmiento, secretariales), harían del tribunal un simple cómplice y una institución que viola su mandato de ser la guardiana de la *integridad* de la Constitución¹⁶³.

Esta sentencia es interesante no solo porque delimita las facultades del gobierno en medio del estado de emergencia, sino porque plantea una doctrina que es igualmente aplicable a los otros dos estados de excepción previstos en la Carta, y plantea el tema en términos de cuál es el alcance de la *anormalidad* que admite el estatuto superior, circunstancia que se traduce en las limitaciones formales y materiales o sustanciales de esas mismas competencias. De hecho, se trata del primer pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la declaratoria de los estados de excepción en su historia.

¹⁶⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-004 de 1992, op. cit.*, c.j. núm. 1.

¹⁶¹ Es importante anotar que en esta sentencia no se le niega al presidente de la República la discrecionalidad; antes bien, se reconoce que el gobierno cuenta con un amplio margen de discrecionalidad en la declaratoria del estado de emergencia, pero explica que la discrecionalidad no puede tornarse en arbitrariedad, en un poder omnímodo y carente de control. La discrecionalidad del gobierno habría de ser delimitada mucho más con ocasión de la *Sentencia C-122 de 1997*, como se verá en unas páginas más adelante.

¹⁶² CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-004 de 1992, op. cit.*, c.j. núm. 2.

¹⁶³ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-004 de 1992, op. cit.*, c.j. núm. 4.

Así, el *principio de formalidad* cumple los propósitos de notificar a la población la situación de anormalidad, de habilitar al gobierno para expedir decretos legislativos, y de dar curso a los controles de tipo jurídico y político que se mencionaron en el acápite anterior. Mientras tanto, desde un punto de vista sustancial, las medidas de los estados de excepción deben aparejar el *mínimo sacrificio* de los derechos fundamentales y garantizar el retorno a la normalidad lo más pronto posible, por lo cual las disposiciones que sean adoptadas deben ser *proporcionales* a la gravedad de los hechos¹⁶⁴.

Ahora bien, la corporación declaró la constitucionalidad del decreto declaratorio en función, primero, de la creencia de que las dificultades laborales aducidas por el gobierno pueden conllevar crisis económicas muy graves, por lo cual “no es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia”¹⁶⁵; y segundo, porque el decreto cumplía con los requisitos formales previstos en el artículo 215 superior¹⁶⁶.

En virtud del *Decreto 333*, el gobierno expidió el *Decreto 334* del 24 de febrero¹⁶⁷, que reajustó las asignaciones básicas de los empleados públicos, y fue declarado constitucional por la Corte a través de la *Sentencia C-063* de 1993¹⁶⁸, que tuvo ponencia de JAIME VIDAL PERDOMO, y con un breve salvamento de voto de SUSANA MONTES DE ECHIEVERRI, que adujo que la expedición del marco regulatorio de las prestaciones sociales de los empleados públicos era competencia compartida entre el Congreso de la República a través de la expedición de una ley marco, y del gobierno a través de su reglamentación¹⁶⁹. También se expidió el *Decreto 335*, de la misma fecha, que fijó los sueldos básicos del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas, que

¹⁶⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-004* de 1992, *op. cit.*, c.j. núms. 11 y 12.

¹⁶⁵ Sobre todo porque entre enero de 1991 y febrero de 1992, según el Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional (interviniente en el proceso de constitucionalidad de este decreto, y citado por la corporación), la pérdida del poder adquisitivo del salario real fue aproximadamente del 42.34%. CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-004* de 1992, *op. cit.*, c.j. núm. 31.

¹⁶⁶ Este fallo tuvo un salvamento de voto de CIRO ANGARITA, quien adujo “que el hecho reputado por el gobierno como factor generativo del estado de excepción y tenido como tal por la decisión mayoritaria de la Corte a saber, ‘la significativa agitación del clima laboral en el sector oficial originada en la falta de alza oportuna de salarios, extendida inclusive a los miembros de la fuerza pública, para conjurar la cual carecía en razón del tránsito del régimen constitucional de un instrumento legal adecuado’ [...] no se inscribe dentro de la anormalidad pues el ejercicio de los derechos constitucionales de huelga, reunión, manifestación, y demás formas de activismo y protesta social-laboral tendientes a la obtención de reivindicaciones salariales se reputa legítimo en una democracia comoquiera que en ella los conflictos sociales de esta índole se enmarcan dentro de la normalidad”. *Vid.* salvamento de voto de CIRO ANGARITA B. a la *Sentencia C-004* de 1992, *op. cit.*

¹⁶⁷ *Decreto legislativo 334* de 1992, en *Diario Oficial*, núm. 40.350, del 24.2.1992.

¹⁶⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-062* de 1992, MP. JAIME VIDAL P.

¹⁶⁹ Salvamento de voto de SUSANA MONTES DE E. a la *Sentencia C-062* de 1992, *op. cit.*

fue declarado constitucional en la *Sentencia C-005*, con ponencia de JAIME SANÍN GREIFFENSTEIN y salvamento de voto de CIRO ANGARITA BARÓN¹⁷⁰.

Poco tiempo después de esta primera declaratoria, que fue en febrero de 1992, el fenómeno del Niño propició una disminución del contenido del agua en los embalses e hidroeléctricas que, todavía hoy, generan la energía eléctrica para el territorio nacional, y la consecuente crisis de la empresa Interconexión Eléctrica S.A. (ISA)¹⁷¹. El gobierno de CÉSAR GAVIRIA pensó que la solución al problema pasaba por dejar partes del país sin energía eléctrica de forma intermitente y por horas, para reducir la demanda total de energía hasta un tres por ciento, razonamiento de energía que se decretó el 2 de marzo de ese año¹⁷². También, por iniciativa de quien fuera el ministro de comercio en ese momento, JUAN MANUEL SANTOS, se acogió la idea de adelantar una hora a los relojes, para aprovechar más la luz del sol y disminuir la necesidad de la energía eléctrica durante la noche tanto en los hogares como en los puestos de trabajo¹⁷³. Así se cambió el huso horario colombiano por el mismo que tenía Venezuela¹⁷⁴.

El 23 de abril de 1992, y bajo este contexto de crisis energética, GAVIRIA decretó nuevamente el estado de emergencia a través del *Decreto 680*¹⁷⁵ por el término de cuatro días. La Corte Constitucional, con ponencia de EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, declaró la exequibilidad de la declaratoria del estado excepcional en una sentencia que se fundamentó en el análisis del elemento *objetivo* del estado de emergencia, esto es, en la protección del orden económico que depende de la energía eléctrica, la cual consideró como un *bien público esencial de carácter no transable*¹⁷⁶. El fenómeno del Niño y la disminución del nivel del recurso hídrico eran, para la sentencia, hechos sobrevinientes¹⁷⁷.

¹⁷⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-005* de 1992, MP. JAIME SANÍN G.

¹⁷¹ ANDRÉS MATEUS V., “Crisis energética en Colombia”, en *Tecnología, Investigación y Academia*, núm. 2, Bogotá, Univ. Distrital, 2016, págs. 75 y ss.

¹⁷² En Bogotá se cortó el servicio eléctrico hasta por 9 horas diarias (distribuidas en diversos momentos de las 24 horas del día); en San Andrés, hasta por 18 horas diarias. VALENCIA, *Crisis energética en Colombia*, *op. cit.*, pág. 75.

¹⁷³ EL TIEMPO, *Emergencia económica*, 24.4.1992, WWW, URL en bibl. final.

¹⁷⁴ VALENCIA, *Crisis energética en Colombia*, *op. cit.*, pág. 75.

¹⁷⁵ *Decreto legislativo 680* de 1992, en *Diario Oficial*, núm. 40.430, de 23.4.1992.

¹⁷⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-447* de 1992, MP. EDUARDO CIFUENTES M., c.j. núm. 16.

¹⁷⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-447* de 1992, *op. cit.* El magistrado sustanciador, EDUARDO CIFUENTES, se refiere en términos laudatorios a esta misma sentencia: “En la sentencia citada, una vez más, desde la perspectiva de la teoría de sistemas —fecunda para analizar las complejas situaciones de crisis— se expresa: ‘constituye hecho sobreviniente, distinto de los previstos en los arts. 212 y 213 CP, la aguda y grave escasez y el consiguiente racionamiento de un bien público esencial, de carácter no transable, cuya prolongación en el tiempo altera de manera significativa las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad y de la economía, pudiendo, de persistir, afectarlas hasta

El fallo tuvo una aclaración de voto de CIRO ANGARITA BARÓN, quien consideró que, a diferencia de lo sucedido con el *Decreto 333*, en esta ocasión es correcta la formulación de la crisis como una de estirpe económica y sobreviniente, primero por el evidente impacto en el aparato económico del país, pero también porque afecta a toda la sociedad (en cambio, la regulación de salarios de los empleados públicos solo los afecta a ellos y a su entorno inmediato). La aclaración de voto es importante, no solo por la precisión constitucional de lo que significa sobreviniencia, sino también por el reclamo que hace a la misma Corte, del sesgo antisindical con el que se trató la crisis. En efecto, la tendencia de los intervinientes ante la Corte era achacar la sobreviniencia de la crisis a *excesivos privilegios sindicales*, o al *sabotaje sindical*, además de actos terroristas de las guerrillas, del verano sufrido derivado del fenómeno del Niño y del escaso mantenimiento de los aparatos que usaban de ordinario las empresas generadoras de energía eléctrica. El magistrado ANGARITA lamentaba que “dentro de la línea de acudir a todas las fuentes posibles para obtener información acerca de las diversas causas de la crisis energética, lo cual llevó a consultar también a algunos de sus directos responsables, los cuales tuvieron amplia oportunidad de hacer sus descargos, se haya omitido la opinión de los dirigentes sindicales del sector. Ello debió ser tenido en cuenta antes de establecer si su conducta puede haber dado lugar a sabotajes laborales o no, de tal manera que la sentencia de la Corte pudiera despejar toda duda acerca de un cierto sesgo antisindical que algunos pudiesen ver entre líneas”¹⁷⁸.

Ahora bien, como fue anotado por la prensa de la época¹⁷⁹, la idea de la declaración de emergencia era facilitar la compra de los repuestos de las máquinas usadas por las hidroeléctricas para prestar el servicio; flexibilizar los mecanismos de contratación estatal e inaplicar, para casos relativos a la superación de la crisis, el estatuto contractual de la administración pública (entonces contenido en el *Decreto ley 222* de 1983), y así facilitar el ingreso del sector privado a la prestación del servicio; facilitar el ingreso de barcos generadores de energía a las dos costas colombianas para atender algunos sectores productivos del país; *etc.* Entre los decretos legislativos proferidos con tales propósitos estaba el *Decreto 700* del 24 de abril¹⁸⁰, que estableció algunas medidas sobre endeudamiento público, contratación, presupuesto y reestructuración de entidades estatales del sector eléctrico.

La Corte declaró la constitucionalidad de casi la totalidad del decreto legislativo, con algunas salvedades que fueron declaradas condicionalmente exequibles. En términos breves, el artículo 10 del decreto estableció una facultad a favor del gobierno nacional para reformar o reestructurar las empresas públicas del sector eléctrico, facultad

niveles críticos”. *Vid.* EDUARDO CIFUENTES M., “Los Estados de Excepción en Colombia”, en *Ius et Praxis*, núm. 1, Talca, Univ. de Talca, 2002.

¹⁷⁸ Aclaración de voto de CIRO ANGARITA B. a la *Sentencia C-447* de 1992, *op. cit.*

¹⁷⁹ EL TIEMPO, *Emergencia económica*, *op. cit.*

¹⁸⁰ *Decreto legislativo 700* de 1992, en *Diario Oficial*, núm. 40.431, de 24.4.1992.

que, debido a la redacción de la norma, podía interpretarse bajo la idea de que no tenía límite en el tiempo, de lo que se desprendía que, eventualmente, el presidente se autohabilitaba para retener la potestad legislativa (consistente en crear y estructurar a las entidades del sector eléctrico) de manera intemporal. El artículo (y otro más, el 13) fue declarado constitucional solo sobre la base de entender que el gobierno no retenía esa potestad legislativa:

“En consonancia con ese criterio, no son admisibles aquellas disposiciones que implican el ejercicio indefinido de atribuciones ya no administrativas sino legislativas en cabeza del Gobierno, ya que, por mandato perentorio del artículo 215 citado, en concordancia con la cláusula general de competencia consagrada por la Constitución a favor del Congreso (artículo 150), las posibilidades de que el Ejecutivo legisle por la vía del estado de emergencia, además del límite material aludido, se hallan supeditadas de manera estricta al lapso de tiempo que el propio Gobierno señala al expedir el decreto que reconoce la perturbación del orden económico. De allí que no pueda el Presidente dictar decretos legislativos después de vencido ese término ni usar los que expida en tiempo para retener intemporalmente la función que mediante ellos se agota.

Interpretar con largueza las atribuciones legislativas excepcionales, a tal punto que se reputaran ajustadas a la Constitución las normas por medio de las cuales el legislador extraordinario prorroga, más allá del término prefijado, dichas posibilidades, significaría aceptar que por este mecanismo es factible trasladar definitivamente la competencia del Congreso a manos del Ejecutivo”¹⁸¹.

Un par de años después, a mediados de 1994, como consecuencia de un fuerte temblor cerca al municipio de Toribío, en el departamento del Cauca, que propició desbordamientos de ríos (sobre todo, del río Páez) y avalanchas que afectaron a varios municipios del Cauca y del Huila, CÉSAR GAVIRIA declaró el estado de emergencia por el término de quince días calendario, a través del *Decreto legislativo 1.178* del 9 de junio¹⁸². La Corte declaró la constitucionalidad de la emergencia por medio de la *Sentencia C-366* de 1994, que tuvo ponencia de ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, en la que se encontró que el decreto legislativo cumplió con las limitantes formales y materiales, pues “efectivamente se ha presentado un hecho sobreviniente, distinto de la guerra exterior y la conmoción interior, puesto que el sismo y los desbordamientos de ríos que lo acompañaron son hechos naturales de irrupción repentina que tuvieron graves consecuencias materiales y humanas, de suerte que alteraron de manera intensa las condiciones normales de vida en el área. En efecto, tales fenómenos naturales provocaron una calamidad pública, como lo demuestra no sólo el elevado número de muertos, desaparecidos y afectados sino además la destrucción física de varias poblaciones que obligó al desplazamiento de una población considerable, en una región en

¹⁸¹ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-448* de 1992, MP. JOSÉ G. HERNÁNDEZ G., c.j. núm. c.

¹⁸² *Decreto legislativo 1.178* de 1994, en *Diario Oficial*, núm. 41.393, de 16.6.1994.

donde la atención de las víctimas es compleja y difícil por su diversidad topográfica y étnica. Todo ello desbordó efectivamente la capacidad de atención ordinaria del sistema nacional para prevención y atención de desastres, por lo cual era adecuado adoptar medidas de excepción a fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”¹⁸³.

En una de las aclaraciones de voto, suscrita por el magistrado HERNANDO HERRERA VERGARA, se vuelve nuevamente (aunque sea minoritariamente) a la tesis restrictiva y secretarial que era mayoría en las épocas de la Corte Suprema como juez constitucional, según la cual la competencia de la Corte debía restringirse al análisis del cumplimiento de los requisitos formales señalados en el artículo 215 de la Constitución¹⁸⁴.

C) LA DECLARACIÓN Y EL CONTROL SOBRE EL ESTADO DE EMERGENCIA DE 1997

La primera vez que la Corte Constitucional decidió declarar la inconstitucionalidad de la declaratoria de un estado de emergencia fue en 1997, con ocasión de la expedición del *Decreto legislativo 80*, del 13 de enero, que establecía la excepción durante 22 días, hasta el 4 de febrero. El propósito de Ernesto Samper era frenar la acelerada revaluación del peso frente al dólar, que según los considerandos del decreto se debía al desmedido endeudamiento externo de los sectores privado y público; y al ingreso desmedido de divisas al país, con el consecuente incremento de las reservas internacionales y de la cantidad de operaciones de mercado abierto (OMAs) del Banco de la República, que tendría a su vez un impacto negativo en términos de inflación. El decreto relataba que los esfuerzos de austeridad fiscal y de racionalización del gasto público no eran suficientes para evitar que la crisis avanzara, pues continuaría deteriorándose la situación fiscal y cambiaria, y “agudizaría de manera grave y ostensible la perturbación del orden económico y social y se comprometería aún más severamente la estabilidad económica del país”. En ese sentido, la solución consistía en adoptar medidas extraordinarias, que el artículo 3° del decreto precisó así: “el Gobierno Nacional realizará mediante decretos legislativos las operaciones presupuestales derivadas de las medidas que se dicten en desarrollo del presente Estado de Emergencia Económica y Social”.

La Corte, en la *Sentencia C-122* de 1997, parte de una importante precisión, que ya había hecho la Corte Suprema en la sentencia del 23 de febrero de 1983 que tuvo ponencia de MANUEL GAONA CRUZ, CARLOS MEDELLÍN FORERO y RICARDO MEDINA MOYANO (que fue desarrollada anteriormente en este mismo trabajo), según la cual mal haría el ejecutivo en alegar como excepcionales y sobrevinientes situaciones que

¹⁸³ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-366* de 1994, MP. ALEJANDRO MARTÍNEZ C., c.j. núm. 3.4.

¹⁸⁴ Aclaración de voto de HERNANDO HERRERA V. a la *Sentencia C-366* de 1994, *op. cit.*

son realmente crónicas y estructurales, y que requieren soluciones de fondo, surgidas del debate democrático, más allá de disposiciones concretas sobre uno u otro aspecto de la crisis:

“No obstante esa calificación, la mera invocación de un problema estructural, no autoriza la declaración de un estado de excepción, ni que el país entre a ser gobernado de manera ininterrumpida a través de decretos legislativos. Este sería el fin de la democracia. En esta hora, por el contrario, el sentido de la democracia no es otro distinto que el de resolver en su seno los problemas que de tiempo atrás agobian al país y que, por diversos motivos, han adquirido el signo de crónicos y estructurales, no porque lo sean de manera irredimible, sino por falta de una voluntad y una solidaridad mínima para emprender decididamente la senda que lleve a ponerles término”¹⁸⁵.

En otras palabras, el tribunal aprovecha esta oportunidad para reiterar (como ya había quedado claro en la *Sentencia C-004* de 1992) que el examen de constitucionalidad de la declaratoria de la emergencia debe estudiar, bien la existencia de los hechos que constituyen el estado excepcional, acaso la calificación de tales hechos como unos que sean sobrevinientes y que sean extraordinarios¹⁸⁶. Y es precisamente bajo esa consideración que amparándose en el dictamen de diversos expertos llamados al proceso constitucional, la Corte no califica la revaluación del peso como un hecho sobreviniente, pues se trata de un fenómeno que data desde 1990 (aproximadamente) y persistía todavía en esa época. Por otro lado, la causa material de la situación cambiaria y fiscal era, bien el déficit fiscal, bien la forma “anómala” de financiamiento del gasto público, a punta del producto de las privatizaciones y del endeudamiento externo e interno, “lo que produce efectos combinados sobre las tasas domésticas y alimenta la espiral revaluacionista del peso”. Además, según Fedesarrollo, “los principales reintegros de divisas en diciembre de 1996 corrieron por cuenta de la privatización de Chivor (US\$ 644 millones), las necesidades de la tesorería (US\$ 210 millones), Ecopetrol (US\$ 221 millones), la venta de Betania (US\$ 95 millones) y la Federación Nacional de Cafeteros (US\$ 162 millones). Por ello, no puede afirmarse que la acumulación de reservas haya sido resultado del imprevisible incremento en el endeudamiento externo del sector privado”¹⁸⁷.

Ahora, quizás la mayor innovación de la sentencia tiene que ver con la instauración jurisprudencial del *principio de subsidiariedad*, que lleva a lo que ella misma denomina *test de subsidiariedad*, y que tiene la finalidad de proscribir la arbitrariedad y de limitar los ámbitos de discrecionalidad con que cuenta el presidente de la República, que le fue-

¹⁸⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-122* de 1997, MP. ANTONIO BARRERA C. & EDUARDO CIENFUENTES M., c.j. III-7.

¹⁸⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-122* de 1997, *op. cit.*, c.j. III-7.

¹⁸⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-122* de 1997, *op. cit.*, c.j. III-9.

ron reconocidos en la *Sentencia C-004* de 1992. En esencia, se trata de afirmar que cualquier estado excepcional debe ser la última herramienta a la cual deben asistir los gobiernos para resolver una determinada crisis, y solo se puede acudir a él siempre que sea imposible resolver aquellos problemas con las instituciones que existen en tiempos normales, o que estas sean insuficientes para tal propósito. De lo contrario, el poder del presidente de la República no tendría límites constitucionales, y tanto el Estado de Derecho como el sistema democrático estarían sujetos a un juicio suyo, enteramente discrecional (ahora, entendida esta expresión como arbitrariedad)¹⁸⁸.

Como podía esperarse, dado el tema involucrado y dada la precisión de que la excepción se declaró sobre supuestos que no eran sobrevinientes en la realidad de las cosas, la posición mayoritaria de la Corte tuvo varias disidencias y varias aclaraciones de voto. Entre estas últimas destacan las posiciones asumidas por JORGE ARANGO MEJÍA, FABIO MORÓN¹⁸⁹ y HERNANDO HERRERA VERGARA, que insisten en el hecho de que la Corte Constitucional no cuenta con la competencia para examinar (ni mucho menos para calificar) los hechos que originan la emergencia. En ese sentido, si la Corte entra a analizar aquellos hechos termina por asumir una función que no le es

¹⁸⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-122* de 1997, *op. cit.*, c.j. III-2.

¹⁸⁹ JORGE ARANGO Y FABIO MORÓN firman el salvamento de voto, pero luego aclaran su posición para distinguirla de la asumida por CARLOS GAVIRIA, quien hace lo propio, e indica que su postura disidente se vincula con la creencia de que los hechos del país sí ameritaban la declaratoria de la emergencia. Sobre el salvamento de voto del magistrado MORÓN, vale la pena señalar que, luego, en el salvamento de voto de la *Sentencia C-122* de 1999, que estudió la emergencia económica decretada por Andrés Pastrana en relación con la crisis financiera, va a decir que “manifiesto mi total acuerdo con la tesis adoptada por la Corporación desde la sentencia *C-004/92* y reiterada en numerosos fallos con ocasión de los estados de conmoción interior y emergencia económica y social que se han declarado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, tesis según la cual, el control jurídico constitucional que efectúa la Corte del decreto que declara un estado de excepción es *integral*, es decir, no debe limitarse al aspecto meramente formal, sino que se extiende también al examen del contenido material de los motivos invocados por el presidente de la República para tomar esa decisión en desarrollo de los arts. 212, 213 y 215 de la Constitución Política” (negritas del original). Se trata de una posición abiertamente contraria a la que sostuvo en esta aclaración de voto, en la cual afirma explícitamente que la competencia de la corte es integral solo en lo que toca a los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia, pero no frente al acto político que lo declara: “la sentencia de ahora es una prueba significativa más, por si alguna faltara, de que la interpretación de la Corte no encaja dentro del auténtico pensamiento del Constituyente, quien jamás pudo concebir asignarle poderes tan absolutos y generadores de graves conflictos de competencia a la Corte Constitucional, para colocarla por encima del Congreso de la República y del Gobierno, con desconocimiento de sus atribuciones constitucionales privativas, hasta tal punto que se crea así una especie de autoridad suprainstitucional. [...] Por el contrario, la Corte, sin necesidad de recurrir a valoraciones y decisiones que pertenecen a la órbita de competencia del Gobierno y del Congreso, bien puede cumplir estricta, plena e independientemente el control constitucional integral sobre los aspectos formales y materiales de los decretos legislativos, que se expidan mediante la declaratoria motivada de los estados de excepción, y entonces sí podrá la Corte calificar la conexidad directa y específica entre ellos y los motivos aducidos por el Gobierno en el decreto para adoptar tal medida extraordinaria”.

explícitamente asignada por la Constitución, y por tal motivo ejerce un poder supra-constitucional que está por encima de los poderes políticos, pues el control lo ejerce sobre *actos políticos*.

El salvamento de voto (firmado por JORGE ARANGO MEJÍA, CARLOS GAVIRIA y FABIO MORÓN), por su parte, expone el texto completo de la ponencia original, que fue derrotada, y destaca los siguientes elementos críticos frente a la decisión adoptada: (i) la decisión rompe con el precedente jurisprudencial establecido en la *Sentencia C-004* de 1992, que le permitió al gobierno un relativamente amplio margen de discrecionalidad, ahora negado al ejecutivo como causa del recién “inventado” test de subsidiariedad; (ii) la negación de esa discrecionalidad omite el hecho de que, en la realidad de las cosas, si bien es cierto que la crisis cambiaría y el déficit fiscal son estructurales y crónicas, también lo es el hecho de que tal situación se ha agravado hasta alcanzar niveles incompatibles con las finanzas públicas, lo cual repercute en la economía del país; y (iii) la Corte confunde el carácter sobreviniente de un hecho con su imprevisibilidad, que es una característica que no está prevista en el artículo 215 de la Carta. De hecho, para no restarle eficacia al estado de excepción, debería entenderse por el verbo *sobrevenir* la acepción según la cual significa “acaecer o suceder una cosa además o después de la otra”, y no aquella que la asocia con lo imprevisto. Así, si la pésima situación económica del país es crónica y constante, estos nuevos escenarios que suceden además o después de tal crisis, bien pueden entenderse como sobrevinientes sin irrespetar el canon constitucional, toda vez que agravan una realidad ya de por sí compleja.

Ahora bien, habiéndose determinado la inexequibilidad del decreto que declaraba la emergencia económica, la Corte Constitucional hizo lo mismo con los decretos legislativos que la desarrollaban, como el *Decreto 165*¹⁹⁰ del 23 de enero y el *252*¹⁹¹ del 4 de febrero de 1997, a través de las *Sentencias C-132* y *C-137* del mismo año, ambas con ponencia de HERNANDO HERRERA VERGARA¹⁹².

D) LA DECLARACIÓN Y EL CONTROL SOBRE LOS ESTADOS DE EMERGENCIA DESDE 1998 HASTA 2017

La razón por la que se quiso llegar en este relato hasta el estado de emergencia del gobierno de Ernesto Samper tiene que ver con el hecho de que fue el primero declarado inconstitucional, a partir de razonamientos que le imponen límites al ejecutivo para declarar la perturbación o la amenaza del orden social, económico y ambiental. Como veremos en este acápite, esos argumentos jurisprudenciales van a estilizarse en

¹⁹⁰ *Decreto legislativo 165* de 1997, en *Diario Oficial*, núm. 42.967, de 27.1.1997.

¹⁹¹ *Decreto legislativo 252* de 1997, en *Diario Oficial*, núm. 42.976, de 7.2.1997.

¹⁹² CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencias C-132* y *C-137* de 1997, MP. HERNANDO HERRERA V.

función del principio de proporcionalidad. Debido a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, con algunas excepciones los gobiernos también van a sofisticar la argumentación con la cual se declara el estado de excepción, situación que puede demostrarse con la sola lectura de los considerandos de los decretos declarativos. Ya no son unos cortos párrafos que ocupan, quizás, una página, sino toda una elucidación sistemática que trata de llenar los requerimientos de la Corte, para sobrevivir su examen.

Así las cosas, y por cuestiones de espacio, en este acápite se hará una breve exposición sobre las declaratorias de emergencia dictadas por los gobiernos colombianos desde 1998 hasta 2017, y se enfatizará en algunos escenarios jurisprudenciales que son importantes para la concreción de la dogmática existente alrededor de la figura en la actualidad¹⁹³.

En 1998 Colombia sufrió las consecuencias de la especulación financiera y terminó sumida en una crisis institucional, en cierto modo similar a la crisis que encontró BELISARIO BETANCUR cuando llegó al poder. El discurso oficial del presidente de la República fue atribuir la situación al coletazo sufrido como efecto de la crisis financiera mundial, que afectó “de manera sensible la confianza de los inversionistas extranjeros y provocó el retiro de dinero de Colombia y de toda América Latina con el consiguiente incremento de las tasas de interés”, y esto sucedió cuando el país ya tenía, como problema estructural, altos niveles de desempleo y altas tasas de interés¹⁹⁴. Estas circunstancias se agravaron cuando los bancos, por insolvencia, dejaron de devolver los ahorros de sus usuarios; se retiraron recursos de los encargos fiduciarios y de títulos como los CDT, y se disminuyó la colocación de acciones y capitales de diferentes tipos en las instituciones financieras. Fogafin (que es la institución creada en 1985 como una de las soluciones a la crisis financiera de esa década, y que se encarga de *proteger* los ahorros de los usuarios del sistema financiero) no contaba con los recursos para aplacar la emergencia, y por tal motivo, según el gobierno, se necesitaba obtener recursos adicionales para solventar la situación, entre otras cosas, porque las altas tasas de interés estaban haciendo imposible que los deudores (sobre todo los deudores hipotecarios del sistema UPAC) pagaran sus respectivas cuotas, con el consecuente vencimiento de las carteras. Eso es, *grosso modo*, lo que se encuentra en el *Decreto legislativo 2.330* del 16 de noviembre de 1998, que fue declarado parcialmente constitucional por la Corte.

La *Sentencia C-122* de 1999 fue un fallo condicionado, en la medida que la exequibidad del decreto legislativo se circunscribió únicamente a lo que guardara relación con

¹⁹³ En ese orden de ideas, se aclara que el *Anexo 2* muestra de forma sintética tanto las declaratorias del estado de emergencia como el resultado del control constitucional desde 1992 hasta 2017.

¹⁹⁴ ANDRÉS PASTRANA A., *Alocución sobre la declaratoria de la emergencia económica*, Bogotá, 16.11.1998, WWW, URL en bibl. final.

(i) los deudores individuales del sistema de financiación de vivienda UPAC; (ii) el sector de las actividades solidarias que desarrollan actividades financieras, de ahorro y crédito; y (iii) las instituciones financieras de carácter público. El solo hecho de que la corporación hubiera adoptado una decisión interpretativa sobre un decreto declaratorio del estado de excepción, implicaba (como la misma Corte reconoció) un aumento de las facultades de revisión dentro de esa *integralidad* que empezó con la C-004 de 1992¹⁹⁵.

La decisión se estructuró de esa forma porque, a juicio de la Corte, y de conformidad con las intervenciones de los mismos funcionarios del gobierno, la solvencia que en ese momento tenía el sector financiero en Colombia no podía permitir la conclusión de que estuviera atravesando por una crisis sistémica¹⁹⁶, y en ese sentido carecía de objeto que el presidente usara las facultades extraordinarias para resolver los problemas de lo que, en términos generales, no tenía dificultades. Pero no quería decir que no existiera una grave crisis en ciertos ámbitos del sistema financiero (como el relacionado con el sistema de financiación de vivienda), y es únicamente sobre estos que el gobierno podía intervenir para mitigar sus efectos. Para llegar a esta conclusión, el tribunal utiliza el *test de subsidiariedad* desarrollado con ocasión de la emergencia decretada por SAMPER en 1997, y que consiste, como se explicó, en la indagación sobre si las medidas ordinarias a disposición del ejecutivo no son suficientes (*insuperable* insuficiencia) para atender la emergencia. La respuesta encontrada por la Corte es que el Banco de la República (a través de operaciones repo, compras definitivas de títulos de emisión secundaria, etc.) había inyectado liquidez en el sistema, y que el gobierno contaba con mecanismos ordinarios para intervenirlo (al menos al sector financiero privado), por ejemplo, mediante decretos reglamentarios de la ley marco de referencia, que es la *Ley 35* de 1993¹⁹⁷.

Ahora, esta decisión propició que las medidas tributarias declaradas por el gobierno, como el famoso *dos por mil*¹⁹⁸, no pudieran ser utilizadas para financiar la banca privada (que es la creencia más extendida alrededor del asunto), sino que se orientara al salvamento de la banca estatal, las cooperativas financieras, y se utilizara para el alivio de los deudores hipotecarios bajo el sistema UPAC. El impuesto, que todavía hoy afecta los movimientos financieros (*cuatro por mil*), estaba limitado a un año, pero luego del terremoto del Eje Cafetero (que provocó otro estado de emergencia), su

¹⁹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-122* de 1999, MP. FABIO MORÓN D.

¹⁹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-122* de 1999, *op. cit.*, c.j. III-1.

¹⁹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-122* de 1999, *op. cit.*, c.j. V-2.

¹⁹⁸ Este impuesto fue adoptado en el *Decreto legislativo 2.331* de 1998, en *Diario Oficial*, núm. 43.430, de 16.11.1998. Fue declarado exequible (casi totalmente) por la *Sentencia C-136* de 1999, MP. JOSÉ G. HERNÁNDEZ. Este fallo tiene la particularidad de ser el primero que acude, si bien residualmente, a la idea de proporcionalidad para estudiar la adecuación de la medida excepcional a la gravedad de los hechos en lo que toca al estado de emergencia.

vigencia se extendió por un año más, y se estableció otra destinación para los recaudos derivados del tributo. Luego, el Congreso lo transformó en un impuesto permanente¹⁹⁹.

Poco después se decretó el estado de emergencia como secuela del terremoto del 25 de enero de 1999, que tuvo su epicentro en el municipio de Córdoba, en el departamento del Quindío. La declaración del estado excepcional tenía como fundamento la necesidad de “disponer de los recursos presupuestales necesarios para conjurar eficazmente la crisis”, así como “establecer disposiciones especiales en materia presupuestal, crediticia, fiscal, dotación de vivienda, locales y servicios públicos, transferencia de bienes, endeudamiento, regulación sobre la declaratoria de muerte presunta, para lograr la recuperación de la actividad productiva y el fortalecimiento institucional y financiero de los entes territoriales, con el fin de atender las necesidades básicas de las personas afectadas y lograr la reconstrucción y rehabilitación de la zona”²⁰⁰. La Corte lo encontró ajustado a la Constitución Política en una corta sentencia que no utilizó el principio de subsidiariedad para analizarlo²⁰¹.

En el gobierno comprendido entre 2006 y 2010, el ejecutivo declaró varias ocasiones el estado de emergencia, a saber: el 17 de noviembre de 2008 a través del *Decreto legislativo 4.333*, que tenía por objeto detener la captación masiva e ilegal de dineros del público a través de las denominadas *pirámides*, que a partir de promesas de altísimos rendimientos financieros como retorno de inversiones de bajo riesgo comprometieron el patrimonio de miles de personas en todo el país²⁰²; el 15 de diciembre de 2008 con el *Decreto legislativo 4.704*, que buscó prorrogar el estado de excepción establecido con ocasión del *Decreto 4.333*²⁰³; el 23 de diciembre de 2009 mediante el *Decreto legislativo 4.975*, cuyo propósito era resolver la aguda crisis del sector salud, que era consecuencia de la ausencia de la prestación de medicamentos y tratamientos *no pos*²⁰⁴; y el 27 de julio de 2010 por medio del *Decreto legislativo 2.693*, que buscó solucionar los problemas en las relaciones comerciales con Venezuela debido al deterioro de las relaciones diplomáticas con ese país²⁰⁵. Vamos por partes.

¹⁹⁹ Ley 633 de 2000, en *Diario Oficial*, núm. 44.275, de 29.12.2000.

²⁰⁰ *Decreto legislativo 195* de 1999, en *Diario Oficial*, núm. 43.489, de 30.1.1999.

²⁰¹ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-216* de 1999, MP. ANTONIO BARRERA C.

²⁰² *Decreto legislativo 4.333* de 2008, en *Diario Oficial*, núm. 47.176, de 17.11.2008. Fue declarado exequible por la CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-135* de 2009, MP. HUMBERTO SIERRA P.

²⁰³ *Decreto legislativo 4.704* de 2008, en *Diario Oficial*, núm. 47.205, de 16.12.2008. Fue declarado inexecutable por la CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-254* de 2009, MP. NILSON PINILLA P.

²⁰⁴ *Decreto legislativo 4.975* de 2009, en *Diario Oficial*, núm. 47.572, de 23.12.2009. Fue declarado inconstitucional por la CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-252* de 2010, MP. JORGE I. PALACIO P.

²⁰⁵ *Decreto legislativo 2.693* de 2010, en *Diario Oficial*, núm. 47.783, de 27.7.2010. Fue declarado exequible por la CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-843* de 2010, MP. JORGE I. PRETELT C.

La *Sentencia C-135* de 2009, con ponencia de HUMBERTO SIERRA, que declaró la constitucionalidad del primero de los decretos enunciados en el párrafo anterior, fue la primera en aplicar con sistematicidad el principio de proporcionalidad en los decretos declaratorios del estado de emergencia (cosa que ya había hecho con la *Sentencia C-802* de 2002, pero en el contexto del estado de conmoción interior con el que el presidente de la época se estrenó como gobernante). La idea central del fallo gira alrededor de los requisitos que deben cumplir este tipo de declaratorias para que pasen un examen de constitucionalidad, dentro de los cuales, además de (o conjuntamente con) los previstos directamente en los textos constitucionales y en la ley estatutaria, están: (i) la subsidiariedad, (ii) la prohibición de suspensión de los derechos fundamentales (en virtud del artículo 5° de la *Ley 137* de 1994), (iii) la intangibilidad de ciertos derechos enunciados como tales en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, (iv) el principio de necesidad, (v) el principio de proporcionalidad, (vi) el principio de temporalidad, (vii) el principio de legalidad, y (viii) el principio de proclamación. La sentencia precisa el contenido de cada uno de estos principios, y carece de sentido que se repliquen acá todas y cada una de las definiciones.

Pero sí vale la pena resaltar, para los efectos de este trabajo, lo que entiende la corporación por proporcionalidad. Afirmar la Corte:

“[La proporcionalidad] ‘impone que las medidas tomadas bajo el amparo del estado de excepción se limiten estrictamente a enfrentar idóneamente la amenaza que se cierne sobre el Estado’. En materia del derecho internacional de los derechos humanos está expresamente señalado por el artículo 4 del PIDCP cuando señala que las disposiciones adoptadas por los Estados para conjurar las situaciones excepcionales deben estar ‘estrictamente limitadas a la exigencia de la situación’, previsión similar a la consagrada en el artículo 27 de la CADH. La LEEE atribuye al principio de proporcionalidad el siguiente contenido: ‘Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar’ (art. 13).

La doctrina europea ha precisado el alcance de este principio, la cual ha tenido cierta aplicación en el ámbito interamericano. Se considera que las medidas serán legítimas si (i) no es posible establecer otras menos gravosas, (ii) son aptas para contribuir en la solución del hecho que dio origen a la amenaza, (iii) la perturbación no puede conjurarse con procedimientos ordinarios y (iv) no exista otra medida de excepción que genere un impacto menor en términos de protección de derechos y garantías”²⁰⁶.

El gobierno quiso prorrogar este estado excepcional, según sus palabras, porque “han sobrevenido diversas manifestaciones sociales que comprometen a la población

²⁰⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-135* de 2009, *op. cit.*, c.j. 4.

de aquellas regiones afectadas por las actividades desplegadas por captadores o recaudadores de dineros del público sin autorización”, a través del referido *Decreto 4.704* del 15 de diciembre. El tribunal constitucional, en el correspondiente fallo automático, lo declaró inexecutable acudiendo a la vieja doctrina de la Corte Suprema sobre los criterios *causal, objetivo e instrumental*²⁰⁷, a la que sumó los ya enunciados en la *Sentencia C-135* (proporcionalidad, subsidiariedad y necesidad, entre otros). La principal razón de su inconstitucionalidad fue, en ese sentido, el hecho de que efectivamente no estaba motivado, y por esa razón no era posible confrontar los escuetos considerandos del decreto con los principios constitucionales:

“La exigencia de motivación no es entonces una mera formalidad, sino un requisito de orden sustancial; esa expresión de las razones para declarar el estado de excepción, permite a esta corporación ejercer control integral sobre los estados de excepción. Se trata de un significativo avance en la consagración constitucional del Estado de Derecho, como quiera que establece un límite al ejercicio del poder público y a la discrecionalidad del Ejecutivo bajo los estados de excepción, en pro del reforzamiento de las garantías a los derechos fundamentales, ya que permite conocer la materialidad de los hechos que mueven al Gobierno Nacional para proceder a su declaración, lo cual posibilita desarrollar el control automático integral y forzoso de constitucionalidad, mediante la realización de los juicios de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad”²⁰⁸.

Por su parte, la Corte determinó que el *Decreto 4.975*²⁰⁹, que declaraba el estado de emergencia debido a la crisis financiera de las Empresas Promotoras de Salud (EPS), era inconstitucional, porque “no logró demostrarse la presencia de hechos sobrevinientes ni extraordinarios (presupuesto fáctico); si bien la situación reviste de gravedad no resulta inminente (presupuesto valorativo); y el Gobierno dispone de medios ordinarios para enfrentar la problemática que expone en salud (juicio de suficiencia)”. Sin embargo, difirió los efectos de la inconstitucionalidad en aquellos eventos que se requieran medidas de carácter tributario, para darle plazo al gobierno y al Congreso de adelantar, por las vías ordinarias, las reformas necesarias a fin de resolver definitivamente “las diversas problemáticas que enfrenta el sistema”²¹⁰.

Desde luego, y como había pasado en otras oportunidades, la Corte determinó la inconstitucionalidad *por consecuencia* de los decretos legislativos derivados de esta emergencia, pues al haberse excluido del ordenamiento el decreto que declara la perturbación del orden económico y social, sus emanaciones sufren la misma suerte. Es lo que

²⁰⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-254 de 2009, op. cit.*, c.j. 2.

²⁰⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-254 de 2009, op. cit.*, c.j. 2.

²⁰⁹ EL TIEMPO, *Uribe declara la emergencia social*, nota informativa, de 20.11.2009, WWW, URL en bibl. final.

²¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-252 de 2010, op. cit.*, c.j. 7.3.

sucedió con los *Decretos 126 a 133* de 2010²¹¹, que establecían, entre otras medidas, el pago de los servicios excluidos del plan obligatorio de salud (POS) con los recursos de cesantías y los ahorros privados, sanciones de hasta cincuenta salarios mínimos para los médicos que recetaran tratamientos y medicamentos excluidos del POS, así como la creación de comités de investigación para vigilar y auditar las actividades de los profesionales de la salud, la creación de nuevos impuestos a los licores y los juegos de azar para destinar los recursos al sostenimiento del sistema, el establecimiento de delitos relativos a los médicos que se nieguen a prestar sus servicios, *etc.* Es decir, todo un régimen de orden público *estadositista* para hipervigilar la actividad médico-asistencial, decretado a punta y con el pretexto de la emergencia económica, y sustentado en el más rancio individualismo, que olvidó aquel principio revolucionario de la solidaridad, también consagrado en la Constitución de 1991.

Acá, simplemente para destacar el ánimo autoritario del gobierno de esa época, vale la pena anotar que el 9 de octubre de 2008 el presidente de la República declaró el estado de conmoción interior durante 90 días con el propósito de solventar, por la vía extraordinaria, las dificultades que tenían los fiscales para formular las acusaciones dentro del término previsto en el Código de Procedimiento Penal de tipo acusatorio expedido en 2004²¹². El *Decreto 4.333*, señalado arriba, es del 17 de noviembre y tuvo una vigencia de 30 días; luego, el *Decreto 4.704* del 15 de diciembre quiso prorrogar la anterior emergencia por otros 30 días cuando ni siquiera había acabado el término de la primera declaratoria. Eso quiere decir que Colombia vivió nuevamente (porque ya había sucedido en 1985 durante el gobierno de BETANCUR) bajo el estado de sitio (conmoción interna) y bajo el estado de emergencia desde el 17 de noviembre de 2008 hasta el 9 de enero de 2009. Si bien es cierto que tanto aquella conmoción interna como la segunda emergencia del gobierno fueron declaradas inconstitucionales, también lo es que las sentencias de la Corte se profirieron, una el 12 de febrero²¹³, y la otra el 2 de abril de 2009²¹⁴, después de que vencidos los plazos constitucionales de sendas declaraciones.

Finalmente, JUAN MANUEL SANTOS decretó el estado de emergencia en cuatro ocasiones, a través de los *Decretos legislativos 4.580* de 2010, *20* de 2011, *1.770* de 2015, y

²¹¹ *Decretos legislativos 126-133* de 2010, en *Diario Oficial*, núm. 47.599, de 21.1.2010. *126* declarado inconstitucional por la *Sentencia C-302* de 2010, MP. JUAN C. HENAO P.; *127* por la *C-253* de 2010, MP. NILSON PINILLA P. (pero difirió los efectos del fallo hasta el 16.12. del mismo año, teniendo en cuenta su contenido tributario y lo dispuesto en la *C-252* de 2010); *128* por *C-288* de 2010, MP. LUÍS E. VARGAS; *129* por *C-291* de 2010, MP. HUMBERTO SIERRA P.; *130* por *C-332* de 2010, MP. JORGE I. PRETELT; *131* por *C-289* de 2010, MP. NILSON PINILLA P.; *132* por *C-374* de 2010, MP. MARÍA V. CALLE; *133* por *C-355* de 2010, MP. MAURICIO GONZÁLEZ C.

²¹² *Decreto legislativo 3.929* de 2008, en *Diario Oficial*, núm. 47.137 del 9.10.2008.

²¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-070* de 2009, MP. HUMBERTO SIERRA P. & CLARA E. REALES.

²¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-254* de 2009, *op. cit.*

601 de 2017²¹⁵. Las primeras dos declaratorias guardan relación con la ola invernal desatada en el país por el fenómeno de *La Niña*. Mientras la primera fue constitucional, la segunda no corrió la misma suerte porque se consideró que la nueva declaratoria, que en realidad constituía una prórroga de la emergencia anterior, no cumplía con el juicio de suficiencia (subsidiariedad), ni se fundamentaba en hechos que resultaran sobrevinientes e imprevisibles, puesto que ya se había declarado el estado de excepción por los mismos hechos. En concreto, la Corte reprochó que la emergencia ambiental requiriera más instrumentos extraordinarios, de índole legislativa, de los que ya se habían adoptado en desarrollo del *Decreto 4.580*.

El *Decreto 1.770* de 2015 se expidió como respuesta institucional a la crisis migratoria venezolana, y el 601 de 2017 se profirió con el propósito de disponer de las herramientas necesarias para atender la crisis ambiental suscitada en la ciudad de Mocoa el 31 de marzo de ese año, como efecto de las crecientes de los ríos Mulato, Mocoa y Sangoyaco. Ambos instrumentos fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional.

4. CORONAVIRUS Y EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN SU MÁXIMA EXPRESIÓN EN COLOMBIA

A) COMENTARIOS PREVIOS A LA PARTE FINAL DE ESTE DOCUMENTO

Hasta ahora se ha visto que el estado de emergencia surgió para imponerle un límite al ejecutivo que hasta el momento había acudido al estado de sitio no solo para recomponer el orden público, sino también para atender circunstancias que por su naturaleza eran ajenas a la idea misma del orden público, como los problemas sociales de índole económico. Pero también se ha relatado cómo, si se considera que las alteraciones al orden público coexisten con la crisis del sistema económico y social, también pueden cohabitar el estado de conmoción interna con el estado de emergencia. Esto se debe al hecho de que el constituyente de 1991 no tipificó los estados de excepción de acuerdo a la intensidad de las crisis que los originan, sino de acuerdo a la naturaleza de esas crisis²¹⁶. De igual forma, se ha visto que, tendencialmente, la Corte Constitucional avala las declaratorias iniciales de un estado de emergencia, pero que las prórro-

²¹⁵ *Decreto legislativo 4.580* de 2010, en *Diario Oficial*, núm. 47.916, de 7.12.2010, que fue declarado exequible en la *Sentencia C-156* de 2011, MP. MAURICIO GONZÁLEZ C.; *Decreto legislativo 20* de 2011, en *Diario Oficial*, núm. 47.945, de 7.1.2011, declarado inconstitucional por la *Sentencia C-216* de 2011, MP. JUAN C. HENAO P.; *Decreto legislativo 1.770* de 2015, en *Diario Oficial*, núm. 49.628, de 7.9.2015, declarado exequible por la *Sentencia C-670* de 2015, MP. MARÍA V. CALLE; *Decreto legislativo 601* de 2017, en *Diario Oficial*, núm. 50.198, de 6.4.2017, declarado exequible por la *Sentencia C-386* de 2017, MP. LUÍS G. GUERRERO.

²¹⁶ *Vid.* VANEGAS, *La Constitución colombiana y los estados de excepción*, *op. cit.*, pág. 623.

gas de los mismos no corren la misma suerte, porque el examen del tribunal es más riguroso en esas segundas oportunidades.

Ahora, el nuevo coronavirus trajo al mundo el ingrediente perfecto para ejercer los poderes excepcionales con mucha efectividad y poca resistencia social: el miedo. Como es sabido, en buena parte del mundo, incluyendo América Latina, las movilizaciones sociales *anti-neoliberales* se habían tomado las calles y estaban forzando a los diferentes gobiernos a responder con promesas de bienestar económico. La novedosa enfermedad logró aplacar a las multitudes como no pudo haberlo hecho las fuerzas armadas y los diferentes medios de presión ideológicos, disciplinarios, que están a disposición del modo de producción. Colombia no fue la excepción, y lo que empezó siendo el prometedor inicio de la adquisición de una conciencia colectiva funcional al valor de la solidaridad, terminó marginado al eventual *cacerolazo* desde las viviendas como reproche a la mezquindad del gobierno y de la clase política tradicional. Quizás el coronavirus no se origina en una conspiración sinárquica global que busca mantener el *statu quo*, pero sí es verdad que resultó de la mayor utilidad para ese propósito.

Pues bien, en Colombia el miedo al coronavirus ha permitido al gobierno no solo legislar excepcionalmente a través del estado de emergencia, sino para recluir a la población durante más de cuatro meses con un argumento sustentado en la noción de orden público, pero sin decretar el estado de conmoción interna. ¡Semejante accionamiento del poder dispositivo de la política no es, en lo absoluto, *normal*, pero se ejerce sin la necesidad de declarar formalmente un estado de excepción! Se trata de una paradoja que demuestra en cierto modo la hipótesis lanzada por GIORGIO AGAMBEN después de 2001, repetida una y otra vez por tanto politólogo y teórico de la constitución: “la declaración del estado de excepción ha sido sustituida de forma progresiva por una generalización sin precedentes del paradigma de la seguridad como técnica habitual de gobierno”²¹⁷.

Lo que sigue en este escrito, sin embargo, no se orienta a generar una crítica al confinamiento desde la ética constitucional o desde los derechos humanos (para lo cual se remite a la lectura de los artículos de los profesores BERND MARQUARDT y JUAN FERNANDO ROMERO dentro de este mismo tomo), sino simplemente a exponer cómo se ha desenvuelto esta paradoja dentro del laberinto de leguleyismos, competencias y posturas jurisprudenciales, que al menos hasta el momento en que se termina de escribir este artículo (julio de 2020) se caracteriza por lo siguiente: (i) debido a la ingente cantidad de decretos legislativos derivados de las dos emergencias económicas declaradas por IVÁN DUQUE y sus ministros, la Corte Constitucional apenas se ha pronunciado sobre algunos de ellos, hasta ahora, con un buen balance para el gobierno; (ii) el gobierno ha ordenado el confinamiento generalizado de la población, en todo el territorio nacional, a través de medidas de orden público lo suficientemente

²¹⁷ GIORGIO AGAMBEN, *Estado de excepción (homo sacer II, 1)*, Valencia, Pre-textos, 2004, pág. 27.

poderosas y excepcionales como para anular o relativizar ciertas libertades constitucionales (locomoción, reunión, huelga, *etc.*), y a todo esto través de decretos que se postulan a sí mismos como ordinarios; *(iii)* ni la Corte Constitucional ni el Consejo de Estado han querido asumir el control judicial automático de estos decretos “ordinarios”, pese a la solicitud que en ese sentido ha lanzado algún sector de la *academia juris*; y *(iv)* algunos de los decretos legislativos expedidos por IVÁN DUQUE se asocian, aunque sea parcialmente, más a la idea del orden público que a la de emergencia económica.

B) LA DECLARACIÓN DE LA EMERGENCIA Y EL CONTEXTO DE ORDEN PÚBLICO EN EL QUE SE QUISO INSCRIBIR

Las medidas adoptadas por el gobierno colombiano para la confrontación del coronavirus fueron originalmente de tipo administrativo, y tenían el propósito de adaptar y apoyar el sector hotelero y turístico, así como algunos sectores administrativos (industria y comercio) frente a la llegada de la Covid 19²¹⁸. El 12 de marzo el Ministerio de Salud declaró el estado de emergencia sanitaria, que habilitó a la institución para suspender eventos con aforos de más de 500 personas (luego, el 17 de marzo, se restringió el aforo superior a 50 personas), ordenar a las entidades territoriales la adopción de medidas que tiendan a evitar el contagio y la expansión de la enfermedad, ordenar a los medios de comunicación que transmitan de forma gratuita información relativa a la protección sanitaria de la población, cerrar temporalmente bares y discotecas, *etc.*²¹⁹ Esta emergencia sanitaria no es, como podría pensarse, el mismo estado de emergencia previsto en el artículo 215 de la Constitución, sino una habilitación polí-civa restringida al sector salud para tomar decisiones inmediatas a fin de evitar la propagación de una pandemia, por ejemplo²²⁰.

La emergencia excepcional fue decretada por presidente de la República el 17 de marzo a través del *Decreto legislativo 417*, por un término de 30 días, aduciendo que, pese a las medidas adoptadas a través de la emergencia sanitaria, el Ministerio de Salud reportó la expansión del virus en varias ciudades del país (en esos momentos con números inferiores al centenar). La capacidad del mismo para reproducirse y multiplicarse ponía en riesgo el sistema de salud, que no estaba preparado en términos de infraestructura (personal e instalaciones clínicas) para asumir semejante carga de atención, como ya se había visto en Italia y en España. A esto, el gobierno le aunó el desplome de los precios del petróleo en el mercado internacional (con lo que eso supone en términos de ingresos para el país, bien a través del sistema de regalías, bien a través

²¹⁸ Así, entre otros, los *Decretos 397, 398 y 400* de 2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.255, de 13.3.2020.

²¹⁹ *Resolución 385 del Ministerio de Salud y Protección Social* de 12.3.2020, WWW, URL en bibl. final.

²²⁰ *Vid. Ley 9* de 1979, en *Diario Oficial*, núm. 35.193, de 5.2.1979; art. 69 de la *Ley 1.753* de 2015, en *Diario Oficial*, núm. 49.538, de 9.6.2015.

de las utilidades de Ecopetrol), que propició, al mismo tiempo, la subida imprevista, abrupta y brusca del dólar frente al peso en los países emergentes que, además, son productores de petróleo (el 16 de marzo la tasa representativa del mercado mostraba al dólar cotizándose a \$4.099,93). En fin, el decreto buscaba habilitar al gobierno para la obtención de los recursos necesarios para afrontar una crisis económica que, si bien en ese momento estaba empezando, se esperaba que habría de profundizarse en proporciones nunca antes vistas en los próximos meses. Desde un punto de vista formal, el gobierno justifica su expedición luego de haber efectuado juicios de subsidiariedad (suficiencia), realidad y sobrevivencia, y acude a la *Sentencia C-216* de 1999 para sustentar el uso de la emergencia económica, social y ambiental en el marco de una situación de calamidad pública, precisamente porque, como se anotó, esa sentencia fue la que analizó la constitucionalidad de la excepción dispuesta por Andrés Pastrana con ocasión del terremoto del Eje Cafetero²²¹. Finalmente, vale la pena destacar que desde esta declaratoria se estaba avizorando que la solución proyectada por el gobierno para evitar la propagación del virus era el aislamiento preventivo, como se desprende de varios apartados que sustentan el acápite del *presupuesto fáctico* dentro de los considerandos del decreto.

La incertidumbre frente al impacto real de la pandemia y la mejor forma de contrarrestarla hizo enfrentar al gobierno central con algunos gobernadores y alcaldes del país, que consideraban necesario tomar medidas muy fuertes relativas al confinamiento generalizado de la población, a fin de evitar la propagación de la enfermedad. Incluso algunos de ellos alcanzaron a decretar *cuarentenas* totales sobre sus poblaciones, antes de que el presidente de la República hiciera lo propio en todo el territorio. Es el caso de la alcaldesa de Bogotá, CLAUDIA LÓPEZ, que estableció el 19 de marzo lo que ella llamó *simulacro vital*, consistente en la reclusión experimental de los habitantes de la capital durante un fin de semana²²². Por esa razón el gobierno, a través de un llamativo y escueto decreto que nada tenía que ver con la excepción declarada días antes, *da un golpe sobre la mesa institucional*²²³ como queriendo indicarles a los gobernadores y alcaldes que el único con la facultad de establecer toques de queda, cuarentenas o confinamientos, es el presidente de la República. Ese decreto (el 418 del 18 de marzo) podría ser simplemente un aspecto más de esta narración, pero no es el caso, pues si bien sus disposiciones son meras reivindicaciones de las potestades del gobierno nacional, también demuestran (y esto es muy interesante) que el perfil con el que el gobierno habría de administrar la crisis era de orden público y no solo de calamidad pública o emergencia económica. El artículo 1 señaló que “la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación de la Covid 19, en el te-

²²¹ Decreto legislativo 417 de 2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.259, de 17.3.2020.

²²² Decreto distrital de Bogotá 90 del 19.3.2020, WWW, URL en bibl. final.

²²³ La expresión se la debo al compañero y buen amigo JOSÉ M. SUÁREZ D.

ritorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus SARS-CoV-2, estará en cabeza del presidente de la República”²²⁴.

Ahora bien, en virtud de la declaración de la calamidad pública y del estado de excepción, el gobierno expidió 69 decretos legislativos desde el 19 de marzo hasta el 15 de abril, que abordan temas tan variados como, a veces, ajenos al factor económico o de calamidad pública con el que se determinó el estado de excepción; o bien hay decretos que, estando en el marco del discurso técnico y económico, arrojan serias dudas alrededor del manejo financiero que se le está dando a la crisis²²⁵.

Por ejemplo²²⁶, el *Decreto legislativo 541* del 13 de abril modificó la *Ley 1.861* de 2017, que regula el servicio de reclutamiento, control de reservistas y movilización, en el sentido de prorrogar el servicio militar obligatorio del personal activo y en servicio, hasta por tres meses desde la fecha prevista para el licenciamiento. La justificación del gobierno para semejante medida (dictada en desarrollo de un estado de emergencia, y no de un estado de conmoción interna o de guerra exterior) fue la necesidad de “mantener los 16.241 soldados que cuentan con entrenamiento y experiencia operacional, con el objetivo de fortalecer las acciones de control militar en las zonas de frontera, cascos urbanos y área rural, además para brindar ayuda humanitaria a las comunidades más vulnerables de Colombia y apoyar las operaciones necesarias para para controlar y mitigar el estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión a la pandemia Coronavirus Covid 19”²²⁷.

El *Decreto legislativo 538* del 12 de abril, por su parte, contiene una disposición con una redacción tan desafortunada, que dio a pensar a diversos gremios médicos o de profesionales de la salud en el país que los estaban convocando (a todos: profesionales de la medicina, de la enfermería, etc.) a un acuartelamiento para combatir la pandemia sin una remuneración justa y sin tener claridad sobre los derechos laborales que terminarían por afectarse en virtud de tal llamado²²⁸.

Adicionalmente, el *Decreto 558* del 15 de abril disminuyó las cotizaciones al Sistema General de Pensiones para darle un alivio a las empresas en épocas de nula actividad

²²⁴ *Decreto 418* de 2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.260, de 18.3.2020.

²²⁵ En el anexo 3 se muestran cuáles son los decretos legislativos expedidos en virtud de las dos declaraciones del estado de emergencia. Se remite al lector a dicho anexo.

²²⁶ Entre todos los decretos legislativos expedidos por el gobierno, quizás el más importante es el *Decreto 444* de 2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.263, de 21.3.2020. No lo desarrollamos acá por falta de espacio, en un artículo ya demasiado largo, y porque amerita un artículo dedicado únicamente a la creación del FOME con los recursos del Fonpet y del FAE del Sistema General de Regalías.

²²⁷ *Decreto legislativo 541* de 2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.284, de 13.4.2020.

²²⁸ *Decreto legislativo 538* de 2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.283, de 12.4.2020. Sobre este tema, DAVID E. LLINÁS A., “El Decreto 538, la emergencia sanitaria, y la precarización de los profesionales de la salud”, en *El Espectador (Blog)*, de 13.4.2020, WWW, URL en bibl. final.

comercial, pero al tiempo ordenó el traslado de algunos recursos desde los fondos privados de pensiones hacia Colpensiones, que administra el régimen de prima media con prestación definida, para que sea esta última entidad la que pague a unos 25 mil pensionados las respectivas mesadas, cuyas cuantías no superan un salario mínimo, cada una²²⁹. La medida plantea el interrogante sobre la verdadera función y la utilidad de los fondos privados, porque para los efectos de la crisis va a ser la entidad pública quien asuma la carga administrativa de las pensiones.

De igual forma, el *Decreto 491* del 28 de marzo estableció nuevos términos para el procedimiento administrativo general (derecho de petición), así como medidas de protección laboral para empleados públicos y contratistas de prestación de servicios en condiciones de desprotección. Si bien la medida no es, por sí misma, contraria a la constitución ni mucho menos es relativa a la noción de orden público, también es cierto que su artículo 5º, que amplía los plazos para responder las diversas modalidades del derecho de petición, terminó suspendiendo lo dispuesto por una ley estatutaria, la *Ley 1.755* de 2015. Tal situación propicia esta inquietud: si los decretos legislativos expedidos en virtud del artículo 215 constitucional (que, como hemos visto, tienen mayor vocación de permanencia que los expedidos en desarrollo del estado de conmoción interior y del estado de guerra) tienen la virtualidad de derogar, modificar o suspender las leyes estatutarias, considerando (i) que estas, en algunas ocasiones, hacen parte del *bloque de constitucionalidad* en sentido lato, como lo ha precisado desde hace años la Corte Constitucional²³⁰ y como es ya unánime en la bibliografía especializada²³¹; y (ii) que los mismos estados de excepción son regulados por una ley estatutaria. Esa inquietud la han planteado algunos intervinientes en el proceso de revisión automática de este decreto legislativo en la Corte Constitucional²³².

²²⁹ *Decreto legislativo 558* de 2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.286, de 15.4.2020. Este decreto ha despertado muchas suspicacias. Vid, ALEJANDRA BONILLA, *El debate constitucional de los cambios pensionales hechos en la pandemia*, en *El Espectador*, de 9.6.2020, WWW, URL en bibl. final.

²³⁰ P. ej. CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-238* de 2010, MP. MAURICIO GONZÁLEZ C.

²³¹ Por todos, *vid.* MÓNICA ARANGO O, “El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana”, en *Precedente, Anuario Jurídico*, Cali, Icesi, 2004, pág. 85.

²³² Así, por ejemplo, la intervención de *Dejusticia*, que solicita declarar la exequibilidad condicionada de este artículo, “en el entendido que las peticiones asociadas al ejercicio y goce efectivo de los derechos a la vida, a la salud, al mínimo vital y a gozar de los beneficios del progreso científico, relacionadas con las causas o con las medidas tomadas para enfrentar la emergencia sanitaria, deben tener un término menor al establecido en la legislación ordinaria, no superior a tres días hábiles y ser resueltas de forma preferente”; DEJUSTICIA, *Intervención ciudadana del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad en el proceso de control constitucional al Decreto legislativo 491 de 2020*, WWW, URL en bibl. final; RAMIRO BEJARANO solicita abiertamente, en cambio, la inexecuibilidad del art. 5; *vid.* ÍD. & MÓNICA LEÓN, *Intervención Departamento de Derecho Procesal, Universidad Externado de Colombia*, WWW, URL en bibl. final. Una posición más radical y sin ambages tuvo la Universidad Nacional que fue la única entidad que solicitó la inexecuibilidad a través del Director del Doctorado en Derecho, BERND MARQUARDT, *Escrito de intervención, Revisión Decreto legislativo 417*, por el Director de CC - *Constitucionalismo Comparado*, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, de 20.4.2020.

Pero el confinamiento, decíamos, no se decidió a través de un decreto legislativo que desarrollara un estado de excepción. Se decretó por primera vez el 22 de marzo a través del *Decreto 457*²³³, “por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid 19 y el mantenimiento del orden público”, que como se ve por su encabezado, se fundamentó formalmente en la concepción de orden público hallada en el numeral 4 del artículo 189²³⁴, y en los artículos 303 y 315²³⁵ de la Constitución Política; así como en el artículo 199 del *Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana* (el código de policía) de 2016²³⁶. Estas normas establecen cuáles son las competencias del presidente de la República, y de los gobernadores y alcaldes como *agentes* suyos, en materia de orden público y convivencia. Si se lee el *Decreto 457*, es evidente que el gobierno acude a definiciones abstractas, bien de las potestades de policía, acaso de lo que para la jurisprudencia constitucional significa orden público, para sustentar la decisión de restringirle al máximo a la población el derecho a la libre locomoción. Sin entrar en el debate de si las medidas de confinamiento preventivo son proporcionales a la gravedad de la crisis, lo cierto es que desde un punto de vista constitucional el confinamiento ha sido tratado bajo criterios cercanos al *estadositismo* tradicional colombiano; que hay una limitación abrumadora de libertades carísimas a cualquier Estado de Derecho; y que ni la Corte Constitucional ni el Consejo de Estado han querido estudiar el asunto si no es a través de un medio de control con pretensión de nulidad por inconstitucionalidad, como veremos ahora.

Habría que preguntarse, en ese orden de ideas, qué tan válido resulta limitar derechos constitucionales como la reunión o la movilidad a punta de decretos *ordinarios*, decretos de orden público que no alcanzan a ser, formalmente, manifestaciones del estado de conmoción interna, y que tampoco se expiden en desarrollo de la emergencia económica; pero que por su contenido terminan haciendo lo que ni siquiera *pueden* hacer las leyes estatutarias: aislar a la generalidad de la población. Dicho en otras palabras, el *Decreto 457* y los demás que amplían hasta el día de hoy (9 de julio de 2020) el confinamiento preventivo tienen materialmente fuerza legislativa²³⁷.

Es evidente que expedir estos decretos sin vincularlos al estado de emergencia, y sin haber declarado el estado de conmoción interna (que, como se ha dicho, puede

²³³ *Decreto ‘extra-ordinario’ 457* de 2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.264, de 22.3.2020.

²³⁴ Determina que le corresponde al presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, y Suprema Autoridad Administrativa, *conservar* el orden público y *restablecerlo* donde fuere turbado, en todo el territorio nacional.

²³⁵ Establecen que los gobernadores (art. 303) y alcaldes (315) son *agentes* del presidente de la República para la conservación o restablecimiento del orden público.

²³⁶ Establece las competencias del presidente de la República en materia de policía.

²³⁷ El gobierno ha expedido, además del *Decreto 457*, los decretos *531* del 8 de abril, *536* del 11 de abril (que es una modificación parcial del *531*), *593* del 24 de abril, *689* del 22 de mayo, *749* del 28 de mayo, *878* del 25 de junio, y *990* de 9 de julio, hasta 1 de agosto.

coexistir con la emergencia económica, social y ambiental), es parte de una estrategia del gobierno colombiano para evitar su control automático por la Corte Constitucional, pues podría exponerse a que si son declarados inconstitucionales se genere una cascada de demandas contra el Estado derivadas del crecimiento exponencial del daño antijurídico sufrido por empresas de casi todos los sectores que se vieron obligadas a despedir, suspender o renegociar los contratos laborales con sus empleados, o que directamente quebraron ante la ausencia de un mercado en el que pudiesen subsistir²³⁸, y a las que no les funcionan las medidas de insolvencia previstas en el *Decreto Legislativo 560*²³⁹, y todo como efecto de una disposición inconstitucional.

El hecho de que sean decretos ordinarios implica, adicionalmente, que su control depende de la acción pública con pretensión de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 135 del *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, y dadas las circunstancias coronavíricas eso ubica materialmente a las normas casi en un plano de *immunidad del poder* (como lo habría dicho Eduardo García de Enterría²⁴⁰), por dos razones: la primera resulta del hecho, que habla muy mal de quienes presiden los altos tribunales del país, de haberse publicado en las redes sociales una carta dirigida a IVÁN DUQUE, suscrita por los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura, en la que se afirmaba directamente que “nos permitimos solicitarse (sic) el estudio y la toma de medidas radicales y urgentes, como decretar de manera inmediata un confinamiento obligatorio nacional, al menos por 30 días, así como continuar con el cierre de todas las fronteras y la suspensión del ingreso de todos los vuelos internacionales”²⁴¹. Y, nuevamente, no se trata acá de fustigar a estas personas, individualmente consideradas, por sentir miedo ante la expansión del coronavirus. Pero que ellas se expresen en esos términos, en sus calidades de directores de las Cortes del país, implica un prejuizamiento ante una eventual demanda contra esas mismas medidas “radicales” que propusieron, indistintamente de si se justifican o no en términos de proporcionalidad o de necesidad. Semejante declaración nunca debió salir de los medios de comunicación institucionales, porque se trata de una consideración marginal a la actividad jurisdiccional.

²³⁸ DINERO, *Colombia será el país en Oede con más desempleo en 2020 por Covid 19*, nota informativa, de 7.7.2020, WWW. URL en bibl. final.

²³⁹ *Decreto legislativo 560* de 2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.286, de 15.4.2020.

²⁴⁰ EDUARDO GARCÍA DE E., *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1983.

²⁴¹ La carta fue publicada en las redes de las diversas Cortes. P. ej. en la cuenta de *Twitter* de la CORTE CONSTITUCIONAL (@CConstitucional), “Respaldamos aislamiento preventivo obligatorio nacional declarado por @infopresidencia @IvanDuque Pedimos mantener cierre de fronteras y suspensión del ingreso de vuelos internacionales para evitar propagación de #CoronavirusColombia #Covid_19”, de 21.3.2020, 12:01 am.

En segundo término, cualquier persona que quisiera interponer la respectiva nulidad contra los decretos de confinamiento tendría, al menos en los primeros meses del aislamiento, dificultades para la radicación de la demanda, bien porque no se podía acudir directamente al Palacio de Justicia para el efecto, bien porque no existía entonces algún medio virtual que supliera esa dificultad con un mínimo de efectividad, acaso porque la actividad jurisdiccional estaba suspendida o reducida a un mínimo dedicado a resolver acciones de tutela y *habeas corpus*²⁴².

C) LA DECISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL DECRETO 417 DE 2020, EL PROBLEMA DE LOS DECRETOS DE CONFINAMIENTO, Y LA EVASIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO

La Corte Constitucional declaró la constitucionalidad del *Decreto 417* el 20 de mayo a través de la *Sentencia C-145* de 2020. La decisión acude al ya consolidado formato usado por la Corte en el sentido de explicar cuáles son los presupuestos concurrentes que deben satisfacer las declaratorias del estado de excepción, así como los consecuentes decretos legislativos: el presupuesto formal, el presupuesto material, el presupuesto fáctico (con los respectivos juicios de realidad, identidad y sobrevivencia), el presupuesto valorativo, el presupuesto de suficiencia o de subsidiariedad; y los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación²⁴³. Para la corporación, el decreto cumplió con todos estos requisitos, considerando el hecho de que la pandemia llega a Colombia sin que el país hubiera estado preparado para enfrentarla con una adecuada infraestructura hospitalaria, y sin las herramientas (ordinarias) para resolver la crisis económica que se veía venir inclemente para las clases sociales menos favorecidas. Y para efectos de la narración de este documento, es de señalar que la sentencia menciona, respecto de los decretos que ordenan el confinamiento, que su control corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la pretensión de nulidad por inconstitucionalidad²⁴⁴.

Pero lo que realmente vale la pena de la sentencia no es la decisión en sí, sino los salvamentos parciales de voto del mismo ponente, JOSÉ FERNANDO REYES, y del magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS, que empiezan su disertación citando el mismo fragmento del *Homo sacer II* de AGAMBEN con que se empezó este capítulo, siendo

²⁴² El *Decreto legislativo 564* de 2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.286, de 15.4.2020, suspendió los términos de prescripción y caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas, desde el 16.3.2020 hasta el día que fuera determinado por el Consejo Superior de la Judicatura, que finalmente levantó la suspensión de términos a través del *Acuerdo PCSJ-A2011581* del 27.6.2020. Actualmente, se ha puesto a disposición del público un aplicativo desde la página web de la Rama Judicial, que permite la radicación de demandas ordinarias además de las acciones de tutela y los recursos de *habeas corpus*. Pero tales herramientas no existían durante los primeros meses del confinamiento obligatorio.

²⁴³ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-145* de 2020, MP. JOSÉ F. REYES C., c.j. VI.

²⁴⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, *Sentencia C-145* de 2020, *op. cit.*, c.j. VI-129.

explícitos en su hipótesis de que la Corte perdió la oportunidad para evitar que la crisis se transforme en la regla general, cuando debe ser *la excepción más reducida* dentro del Estado constitucional, y afirmando que “debe impedirse que el Estado de derecho entre en cuarentena”²⁴⁵. Para estos magistrados, la única manera de evitar la sumisión del Estado a una cuarentena institucional consistía en exhortar al Congreso de la República para que ejerciera de forma oportuna y efectiva el control político, tanto de la declaratoria como de los decretos sobrevinientes; y en que la Corte asumiera de forma directa la competencia para examinar los decretos ejecutivos ordinarios que dispusieron el aislamiento preventivo obligatorio, porque tienen un contenido material de ley y están directamente relacionados con el estado de emergencia²⁴⁶.

La preocupación de REYES y de ROJAS frente al primer punto guarda relación con la inactividad del Congreso de la República en medio de la *virtualidad* a la que se ven obligados sus miembros por la propagación del virus, virtualidad que elimina de tajo el elemento democrático de la deliberación y del debate parlamentario, que debilita la intensidad o la fuerza del control político, y que se ve agravado además por el hecho de que el informe sobre las causas que condujeron a la declaratoria del estado excepcional fue allegado tardíamente al Congreso:

“La Corte ha debido revisar si el Gobierno envió al Congreso de manera oportuna el informe sobre las causas que condujeron a la declaratoria del estado de excepción. Es la primera acción que debía ocurrir para activar los controles de las cámaras legislativas, de tal manera que al tiempo que se llevaba a cabo el control de la Corte, se cumpliera también el examen político por las cámaras. Sin embargo, el informe al Congreso solo llegó casi un mes y medio después de la declaratoria del estado de emergencia. El Decreto 417 es del 17 de marzo y solo hasta el 30 de abril de 2020 se radicó el informe gubernamental en el Congreso”²⁴⁷.

En relación con el segundo punto, la tesis que defienden REYES y ROJAS es que la táctica usada por el gobierno en la expedición de los decretos ordinarios de confinamiento constituye una elusión constitucional, y la reflexión de los magistrados disidentes empieza preguntando si la limitación de la libertad de circulación prescrita en esos decretos es una restricción del derecho fundamental, o más bien una suspensión del mismo, que arrastra consigo la de otros derechos fundamentales, como el de reunión o como el de manifestación. Los *Decretos 457, 531, 536, 593 y 636* (que son los expedidos hasta ese momento), si bien se fundamentan nominalmente en competen-

²⁴⁵ Salvamento de voto de JOSÉ F. REYES & ALBERTO ROJAS a la *Sentencia C-145* de 2020, *op. cit.*, c.j. 3

²⁴⁶ Tal fue, además, la tesis suscrita por la intervención ciudadana de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, que llevó la rúbrica de BERND MARQUARDT, en su calidad de profesor y de director del grupo de investigación *CC -Constitucionalismo Comparado*.

²⁴⁷ Salvamento de voto de JOSÉ F. REYES & ALBERTO ROJAS a la *Sentencia C-145* de 2020, *op. cit.*, c.j. 19.

cias ordinarias en el ejercicio de una función ejecutiva o administrativa, y por tal razón, al menos en principio no deben ser analizados por la Corte Constitucional dentro del control automático que efectúa sobre el estado de excepción, en la realidad de las cosas comportan una prohibición de tal envergadura que difícilmente puede decirse que son meras decisiones administrativas.

La Corte ha establecido que en casos como estos, en los que surge la duda de si por la nominación formal de un decreto este debe ser controlado por la jurisdicción contenciosa administrativa, o bien por la Corte Constitucional, la indeterminación debe resolverse partiendo de tres premisas: (i) todo acto normativo debe ser susceptible de control jurisdiccional; (ii) las competencias del Consejo de Estado previstas en el artículo 237 (núm. 2º) de la Carta son residuales, mientras que las de la Corte Constitucional son principales en lo que atañe al control abstracto de constitucionalidad; y (iii) si el decreto afecta con particular intensidad algún derecho fundamental, este no puede ser considerado ejecutivo porque tales limitaciones tienen reserva de ley (estatutaria), y si tienen fuerza material de ley, su control debe efectuarse por la Corte Constitucional²⁴⁸:

²⁴⁸ Aquí, los magistrados citan la *Sentencia C-280* de 2014, MP. LUIS G. GUERRERO, que afirma lo siguiente: “Sin perjuicio de que este tribunal solo puede ejercer el control respecto de las categorías normativas cuya revisión le ha sido asignada en el ordenamiento superior, el alcance de esta enunciaci3n de actos jur3dicos susceptibles de revisi3n judicial debe ser consistente con el modelo general, as3 como con la racionalidad y con la l3gica interna del sistema de distribuci3n de competencias, a partir de una interpretaci3n teleol3gica y sistemática del ordenamiento superior. [...] As3 las cosas, las indeterminaciones que surjan cuando un acto normativo no pueda ser ubicado directamente en el cat3logo de categor3as previstas en los arts. 237 y 241 de la Carta Pol3tica, que establecen las competencias del Consejo de Estado y de este tribunal respectivamente, deben ser superadas a partir de una interpretaci3n contextual y finalista de tales preceptos, para establecer si tales actos pueden ser reconducidos a alguna de tales categor3as comprendidas expl3citamente en el ordenamiento superior. Siendo as3, cuando un acto normativo difiere o no coincide en su denominaci3n, 3rgano o procedimiento regular de expedici3n con los que si fueron previstos expresamente en el art. 241 superior, pero cumple su misma funci3n y efecto dentro del ordenamiento, de modo que la raz3n por la cual se asign3 a la Corte Constitucional la revisi3n de tales actos es aplicable a la norma de categorizaci3n dudosa, la competencia de este tribunal se extiende a estos 3ltimos. Desde esta perspectiva, a esta Corporaci3n corresponde la revisi3n de las categor3as normativas previstas expl3citamente en el art. 241 superior, y tambi3n, de las que sean asimilables a ellas, teniendo en cuenta para ello el fundamento que da lugar a la asignaci3n competencial: cuando el acto cuyo 3rgano de revisi3n no est3 determinado directa y expresamente en el texto constitucional, pero comparte el rasgo esencial de otro acto cuya revisi3n fue adjudicada a la Corte, deben ser equiparadas ambas categor3as jur3dicas, y la revisi3n judicial se extiende a ambos actos [...] Esta dinámica interpretativa ha sido utilizada por la Corte en distintas oportunidades, cuando ha revisado la constitucionalidad de actos normativos que no fueron expresamente previstos en el art. 241 superior, pero que en todo caso sí pueden ser reconducidos a los que se encuentran comprendidos en dicho precepto, a partir de una línea hermenéutica abierta y flexible que sea consistente con el modelo de control constitucional estatuido en la Carta Pol3tica”, c.j. 2.2.4 y 2.2.5.

“Es claro que la medida del aislamiento compromete en esta oportunidad libertades y derechos fundamentales sensibles para la democracia constitucional y el Estado de derecho como lo son principalmente la libre circulación, reunión, asociación, trabajo, igualdad. Tales decretos tienen materialmente un fuerte contenido de ley, dado que, en primer lugar, según el artículo 24 superior las limitaciones a circular libremente por el territorio nacional se establecerán por la ‘ley’, lo cual resulta concordante con la jurisprudencia constitucional que ha determinado que las restricciones a las libertades fundamentales están en principio reservadas al Congreso. De este modo, la potestad reglamentaria del ejecutivo no puede invadir la órbita del legislador ordinario (art. 150 superior), ni tocar el núcleo básico del derecho o la libertad fundamental (estatutaria, art. 152 superior)”²⁴⁹.

Insisten, por otra parte, en el hecho de que esta crítica a la decisión de la Corte no busca deslegitimar ni invalidar la pertinencia o la proporcionalidad de la declaratoria del estado de excepción²⁵⁰, ni tampoco del confinamiento, sino “rescatar las competencias” de la corporación a fin de evitar una elusión constitucional, sobre todo, cuando es claro que desde el *Decreto 417* el gobierno visualizó que “una de las medidas más importantes [...] para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, es precisamente el aislamiento preventivo obligatorio, por lo que se hubiere esperado del Gobierno que tal medida al comprometer de manera múltiple y en sus contenidos básicos las libertades y los derechos hubiera sido adoptada en el marco jurídico del estado de emergencia y no a través de vías de escape como las competencias ordinarias del ejecutivo que ahora sí se exponen céleres y efectivas frente al principio de subsidiariedad, cuando los periodos de excepción exponen de suyo afugias para el marco de los derechos humanos y las garantías ciudadanas”²⁵¹.

Ahora, si la Corte Constitucional usó el escudo de la formalidad para no acometer el juzgamiento de los decretos de confinamiento, el Consejo de Estado lo que hizo fue esquivar el proyectil. Como se dejó enunciado antes, el Consejo de Estado tiene algunas competencias de control constitucional en el contexto de la pretensión de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos expedidos por la Corte Constitucional cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional (art. 237, núm. 2 y art. 241 de la Constitución), instituto que es desarrollado por el artículo 135 del *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Además, en el momento en que se regularon las figuras de los estados de excepción en la *Ley 137*, se determinó que las medidas de carácter general que fueran dictadas en desarrollo de la función adminis-

²⁴⁹ Salvamento de voto de JOSÉ F. REYES & ALBERTO ROJAS a la *Sentencia C-145* de 2020, *op. cit.*, c.j. 41.

²⁵⁰ Lo que tiene todo el sentido del mundo, si se considera que fue el mismo ALBERTO ROJAS, como presidente de la Corte Constitucional, uno de los firmantes de la carta publicada en redes, citada arriba, que exigía del ejecutivo medidas “radicales” como el confinamiento.

²⁵¹ Salvamento de voto de JOSÉ F. REYES & ALBERTO ROJAS a la *Sentencia C-145* de 2020, *op. cit.*, c.j. 45.

trativa (o sea, aquellas que no fueran emitidas a través de decretos legislativos, ni en el ejercicio de la función jurisdiccional, pero que tienen una relación directa con la consecución de los intereses públicos²⁵²), tendrían un control automático e inmediato de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La idea era que si las medidas eran adoptadas a través de reglamentos en los niveles territoriales, quienes las controlarían serían los tribunales administrativos; pero si eran medidas adoptadas a través de reglamentos del nivel nacional, quien las controlaría sería el Consejo de Estado. Cuando se expidió el citado código, en 2011, se confirmó esa regla.

Pues bien, el 15 de abril la Sección Segunda del Consejo de Estado profirió un auto de 20 páginas en el que se afirmó explícitamente que el marco jurídico del control inmediato de legalidad debía expandirse, “actualizarse”, para recaer no solamente sobre aquellos reglamentos que desarrollaran los decretos legislativos derivados del *Decreto 417*, sino también sobre todos aquellos que se hubieran emitido después de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encontraran fundados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, y sin que fuera necesario (obviamente) que alguien ejerciera el derecho de acción. Incluso llega a explicar cuál debe ser el contenido del juicio sobre tales medidas, porque al ser un control ordenado por la Constitución Política y por una ley estatutaria, el contraste normativo que debe realizar el operador jurídico no solo debe fundarse en la ley (en el sentido funcional de la expresión) sino, sobre todo, en la Constitución y en los diferentes tratados de derechos humanos. De esto se desprende, según el auto, que el control debe acudir al *test de proporcionalidad* para determinar si la medida controlada es consecuente con el objetivo de la emergencia, y si existen otras medidas menos lesivas para los derechos y libertades de las personas. Y no bastando con ello, llega a afirmar que sobre el control inmediato de legalidad procede, a solicitud de algún interesado (porque el proceso es público), la imposición de medidas cautelares urgentes, como la suspensión provisional del reglamento. Esto es interesante porque la suspensión provisional no existe en el contencioso constitucional relativo al control legislativo, lo que significa una sofisticación particular del control constitucional que ejerce el Consejo de Estado²⁵³.

Este pronunciamiento abrió la posibilidad, entonces, de que este tribunal asumiera el control inmediato del *Decreto 457* y de los demás que ordenaron el confinamiento, tanto porque todos ellos fueron expedidos después de la declaratoria del estado de excepción, como por el hecho de que son expedidos para evitar la expansión del coronavirus (que es la causa de la misma emergencia económica), y también, por la circunstancia especial de que formalmente se expiden en virtud de funciones ordinarias y que, igualmente bajo esa óptica, no desarrollan ningún decreto legislativo del estado excepcional. El asunto tomó vuelo cuando en la prensa empezaron a aparecer notas

²⁵² P. ej., ALBERTO MONTAÑA P., *Fundamentos de derecho administrativo*, Bogotá, U. Extern., 2010, pág. 100.

²⁵³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A, *Auto interlocutorio O-296-2020*, MP. WILLIAM HERNÁNDEZ G., exp. 2020-1006.

explicativas del papel del Consejo de Estado en el marco del confinamiento, que relataban, por ejemplo, el hecho de que al interior de la jurisdicción habían posiciones disímiles, una de las cuales es la que se acaba de relatar²⁵⁴.

Claramente, la posición del magistrado ponente de un auto interlocutorio en el marco de las secciones y subsecciones del Consejo de Estado no es la postura oficial del mismo tribunal. Y esto quedó claro cuando en otro auto, esta vez del 26 de junio de 2020, se asumió la postura formal según la cual aquellos decretos del confinamiento sí se expidieron en virtud de una función administrativa, pero no en desarrollo de los decretos legislativos de emergencia, razón por la cual no podía entrar a realizar el control inmediato y automático de legalidad del *Decreto 457*, ni de los demás que extienden el término del aislamiento. El Consejo de Estado, además, sí es competente para analizar su legalidad, pero solo después de ejercerse el derecho de acción, y bajo la pretensión de nulidad simple (no la de nulidad por inconstitucionalidad), lo que en términos coloquiales supone que el juez debe confrontar la validez del confinamiento, no tanto con la Constitución y los tratados de derechos humanos, sino con un bloque normativo en el que está, casi únicamente (y en principio), el *Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Este auto confirma una posición que desde abril se viene sosteniendo con salvedades por la corporación, en el sentido de que el *Decreto 457* es ordinario²⁵⁵.

Lo que no analiza el Consejo de Estado es que si para la Corte Constitucional estos decretos no son legislativos, entonces son ordinarios; y si son ordinarios, pero establecen unas medidas intensamente lesivas de varios derechos fundamentales, que van al punto de restringir la posibilidad de que cualquier ciudadano (para la nulidad por inconstitucionalidad) o persona (para la nulidad) ejerza el derecho de acción, lo lógico habría sido asumir el conocimiento de los mismos bajo el control automático, por un mínimo de conciencia de que en cualquier Estado constitucional lo que debe prevalecer, a fin de evitar la concentración del poder, es el control material de las diversas manifestaciones de ese mismo poder.

CONCLUSIONES: ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El término de la emergencia económica decretada en el *Decreto 417* venció el 17 de abril, y el gobierno volvió a declarar el estado de excepción el 6 de mayo a través del *Decreto 637*²⁵⁶, por otros 30 días. Quiere decir que entre el 17 de abril y el 6 de mayo el

²⁵⁴ ESTEBAN HOYOS C. & JULIÁN GAVIRIA M., “El Consejo de Estado y su rol crucial en la pandemia”, en *El Espectador*, de 7.5.2020, WWW, URL en bibl. final.

²⁵⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESP. DE DECISIÓN 26, *Auto interlocutorio del 26.6.20*, MP. GUILLERMO SÁNCHEZ L., exp. 2020-2611.

²⁵⁶ *Decreto legislativo 637* de 2020, WWW, URL en bibl. final.

país vivió sin estado de excepción, pero confinado en sus casas debido a los decretos que según la Corte Constitucional y el Consejo de Estado son “*ordinarios*”. Y luego de ello, desde el 7 de junio el país se volvió a liberar del estado excepcional, pero ha seguido confinado con la apertura gradual de algunos sectores de la economía, presumiblemente hasta el 1 de agosto de 2020. ¿Hay alguna otra forma de demostrar, no solo que en Colombia lo único permanente es lo temporal, que estamos sometidos a un régimen excepcional sin la necesidad de su declaración formal, y que ninguna de las altas corporaciones de justicia en el país ha querido efectuar un control sobre esta situación, amparándose siempre en criterios formalistas decimonónicos que disfrazan de virtud democrática y constitucional?

En desarrollo de la segunda declaratoria de emergencia, que todavía no cuenta con su sentencia de control inmediato por parte de la Corte Constitucional²⁵⁷, el presidente ha expedido 38 decretos legislativos, cuya caracterización se puede dejar para el momento en que la Corte concluya su revisión y se forme una doctrina alrededor de su jurisprudencia. Mientras tanto, se puede mencionar que en total se han expedido 109 decretos legislativos, que incluyen los dos decretos declaratorios del estado de excepción; y que además se han expedido 7 decretos formalmente ordinarios, pero materialmente con más fuerza que una ley (literalmente ‘*extra-ordinarios*’), porque como se ha explicado, están en un limbo de incontrolabilidad que los ubica, realmente, en un espacio de inmunidad del poder ejecutivo. Debido a tales decretos el confinamiento se ha extendido hasta el 15 de julio, pero a través de los medios masivos de comunicación en Colombia se ha dado la noticia de que el aislamiento se extenderá hasta el 1 de agosto de 2020 (y quién sabe si ya en esa fecha, se extienda todavía más)²⁵⁸.

Y mientras tanto, se puede concluir que si la intención del constituyente en 1968, y en 1991, fue la de delimitar los ámbitos de la excepcionalidad y así reducir el abuso institucional del estado de sitio, los hechos han demostrado que la excepción es excepcional precisamente porque no se somete a los causes de institución ninguna. El hecho de que el estado de sitio haya convivido con el estado de emergencia en 1985 y 2008 así lo demuestra, y la confirmación más contundente de tal situación es, precisamente, la cohabitación del estado de emergencia formalmente declarado con un estado de sitio materialmente utilizado, sin la necesidad de declararlo y sin la posibilidad de controlarlo, en 2020. Ojalá las eventuales demandas interpuestas contra los decretos del confinamiento logren que el Consejo de Estado realice un estudio sustancial de esas normas, más allá de la decisión que pudiese llegar a darse.

²⁵⁷ Al momento de escribirse esta parte del documento (9 de julio), la última actuación dentro del proceso de revisión automática, con radicación RE0000305 y bajo la ponencia de LUÍS G. GUERRERO, fue del 8.7. Se puede consultar en <https://url2.cl/Frz9i> (9.7.2020).

²⁵⁸ EL TIEMPO, *Duque amplía el aislamiento preventivo hasta el primero de agosto*, de 8.7.2020, WWW, URL en bibl. final.

BIBLIOGRAFÍA

A) FUENTES PRIMARIAS

a) *Reforma constitucional, leyes y decretos leyes*

- (1915) *Ley 1.753*, en *Diario Oficial*, núm. 49.538, del 9.6.1915.
(1923) *Ley 45*, en *Diario Oficial*, núm. 19.137 a 19.139, del 6.8.1923.
(1968) *Acto legislativo 1*, en *Diario Oficial*, núm. 32.673, del 17.12.1968.
(1979) *Decreto ley 1.970*, en *Diario Oficial*, núm. 35.350, del 17.9.1979.
Ley 9, en *Diario Oficial*, núm. 35.193, del 5.2.1979.
(1982) *Decreto ley 1.839*, en *Diario Oficial*, núm. 36.048, del 19.7.1982.
(1993) *Decreto ley 663*, en *Diario Oficial*, núm. 40.820, del 5.4.1993.
(2000) *Ley 633*, en *Diario Oficial*, núm. 44.275, del 29.12.2000.

b) *Decretos legislativos*

- (1944) *Decreto legislativo 1.640*, en *Diario Oficial*, núm. 25.594 del 13.7.1944.
Decreto legislativo 1.644, en *Diario Oficial*, núm. 25.595 del 14.7.1944.
Decreto legislativo 2.350, en *Diario Oficial*, núm. 25.679 del 27.10.1944.
(1974) *Decreto legislativo 1.970*, en *Diario Oficial*, núm. 34.170 del 24.9.1974.
Decreto legislativo 2.310, en *Diario Oficial*, núm. 34.201 del 7.11.1974.
Decreto legislativo 1.978, en *Diario Oficial*, núm. 34.171 del 25.9.1974.
Decreto legislativo 2.338, en *Diario Oficial*, núm. 34.201 del 7.11.1974,
Decreto legislativo 2.365, en *Diario Oficial*, núm. 34.203 del 12.11.1974.
Decreto legislativo 2.373, en *Diario Oficial*, núm. 34.203 del 12.11.1974.
(1982) *Decreto legislativo 2.920*, en *Diario Oficial*, núm. 36.120 del 29.10.1982.
Decreto legislativo 3.742, en *Diario Oficial*, núm. 36.157 del 24.12.1982.
Decreto legislativo 3.747, en *Diario Oficial*, núm. 36.157 del 24.12.1982.
(1984) *Decreto legislativo 1.038*, en *Diario Oficial*, núm. 36.608 del 14.5.1984.
(1985) *Decreto legislativo 3.405*, en *Diario Oficial*, núm. 37.244 del 26.11.1985.
Decreto legislativo 3.517, en *Diario Oficial*, núm. 37.252 del 29.11.1985.
Decreto legislativo 3.830, en *Diario Oficial*, núm. 36.943 del 23.4.1985.
Decreto legislativo 3.856, en *Diario Oficial*, núm. 37.292 del 29.12.1985.
Decreto legislativo 3.858, en *Diario Oficial*, núm. 37.292 del 29.12.1985.
(1992) *Decreto legislativo 333*, en *Diario Oficial*, núm. 40.350 del 24.2.1992.
Decreto legislativo 334, en *Diario Oficial*, núm. 40.350 del 24.2.1992.
Decreto legislativo 680, en *Diario Oficial*, núm. 40.430 del 23.4.1992.
Decreto legislativo 700, en *Diario Oficial*, núm. 40.431 del 24.4.1992.
(1994) *Decreto legislativo 1.178*, en *Diario Oficial*, núm. 41.393 del 16.6.1994.
(1997) *Decreto legislativo 165*, en *Diario Oficial*, núm. 42.967 del 27.1.1997.

LLINÁS: EL ESTADO DE EMERGENCIA EN COLOMBIA

- Decreto legislativo 252*, en *Diario Oficial*, núm. 42.976 del 7.2.1997.
- (1998) *Decreto legislativo 2.331*, en *Diario Oficial*, núm. 43.430 del 16.11.1998.
- (1999) *Decreto legislativo 195*, en *Diario Oficial*, núm. 43.489 del 30.1.1999.
- (2008) *Decreto legislativo 3.929*, en *Diario Oficial*, núm. 47.137 del 9.10.2008.
- Decreto legislativo 4.333*, en *Diario Oficial*, núm. 47.176 del 17.11.2008.
- Decreto legislativo 4.704*, en *Diario Oficial*, núm. 47.205 del 16.12.2008.
- (2009) *Decreto legislativo 4.975* 2009, en *Diario Oficial*, núm. 47.572 del 23.12.2009.
- (2010) *Decreto legislativo 126*, en *Diario Oficial*, núm. 47.599 del 21.1.2010.
- Decreto legislativo 127*, en *Diario Oficial*, núm. 47.599 del 21.1.2010.
- Decreto legislativo 128*, en *Diario Oficial*, núm. 47.599 del 21.1.2010.
- Decreto legislativo 129*, en *Diario Oficial*, núm. 47.599 del 21.1.2010.
- Decreto legislativo 130*, en *Diario Oficial*, núm. 47.599 del 21.1.2010.
- Decreto legislativo 131*, en *Diario Oficial*, núm. 47.599 del 21.1.2010.
- Decreto legislativo 132*, en *Diario Oficial*, núm. 47.599 del 21.1.2010.
- Decreto legislativo 133*, en *Diario Oficial*, núm. 47.599 del 21.1.2010.
- Decreto legislativo 2.693*, en *Diario Oficial*, núm. 47.783 del 27.7.2010.
- Decreto legislativo 4.580*, en *Diario Oficial*, núm. 47.916 del 7.12.2010.
- (2011) *Decreto legislativo 20*, en *Diario Oficial*, núm. 47.945 del 7.1.2011.
- (2015) *Decreto legislativo 1.770*, en *Diario Oficial*, núm. 49.628 del 7.9.2015.
- (2017) *Decreto legislativo 601*, en *Diario Oficial*, núm. 50.198 del 6.4.2017.
- (2020) *Decreto legislativo 397*, en *Diario Oficial*, núm. 51.255 del 13.3.2020.
- Decreto legislativo 398* del 13.3.2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.255 del 13.3.2020.
- Decreto legislativo 400* del 13.3.2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.255 del 13.3.2020.
- Decreto legislativo 417* del 17.3.2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.259 del 17.3.2020.
- Decreto legislativo 444* del 21.3.2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.263 del 21.3.2020.
- Decreto 'extra-ordinario' 457* del 22.3.2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.264 del 22.3.2020.
- Decreto legislativo 541* del 13.4.2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.284 del 13.4.2020.
- Decreto legislativo 538* del 12.4.2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.283 del 12.4.2020.
- Decreto legislativo 558* del 15.4.2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.286 del 15.4.2020.
- Decreto legislativo 560* del 15.4.2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.286 del 15.4.2020.
- Decreto legislativo 564* del 15.4.2020, en *Diario Oficial*, núm. 51.286 del 15.4.2020.
- Decreto legislativo 637* del 6.5.2020, <https://url2.cl/c8UpI> (9.7.2020).

c) Otras normas

- (2020) *Resolución 385 del Ministerio de Salud y Protección Social* de 12 de marzo, <https://url2.cl/nHYNj> (1.7.2020).
- Decreto ordinario 418* de 18 de marzo, en *Diario Oficial*, núm. 51.260, de 18 de marzo de 2020.
- Decreto distrital de Bogotá 90* de 19 de marzo, <https://url2.cl/FQJnx> (3.7.2020)

d) Sentencias de la Corte Suprema de Justicia relativas al estado de emergencia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA PLENA: *Sentencia del 12.6.45*, MP. ANÍBAL CARDOSO GAITÁN.

— *Sentencia* del 19.7.1948, MP. RAMÓN MIRANDA.

— *Sentencia* del 28.6.1956, MP. MANUEL BARRERA PARRA.

— *Sentencia del 15.10.1974*, MP. JOSÉ GABRIEL DE LA VEGA & EUSTORGIO SARRIA.

— *Sentencia* del 5.11.1974, MP. JOSÉ GABRIEL DE LA VEGA.

— *Sentencia* del 15.11.1974, MP. JOSÉ GABRIEL DE LA VEGA.

— *Sentencia* del 21.11.1974, MP. EUSTORGIO SARRIA.

— *Sentencia* del 26.11.1974, MP. JOSÉ GABRIEL DE LA VEGA.

— *Sentencia* del 28.11.1974, MP. EUSTORGIO SARRIA.

— *Sentencia núm. 83* del 18.11.1982, MP. CARLOS MEDELLÍN, exp. 1.000 (112-E).

— *Sentencia núm. 85* del 2.12.1982, MP. RICARDO MEDINA MOYANO, exp. 1001 (113-E).

— *Sentencia núm. 7* del 15.2.1983, MP. LUIS CARLOS SÁCHICA, exp. 1.014 (114-E).

— *Sentencia núm. 8* del 23.2.1983, MP. MANUEL GAONA CRUZ, CARLOS MEDELLÍN & RICARDO MEDINA MOYANO, exp. 1015 (115-E).

— *Sentencia núm. 9* del 28.2.1983, MP. LUIS CARLOS SÁCHICA, exp. 1019 (119-E).

— *Sentencia núm. 12* del 3.3.1983, MP. MANUEL GAONA CRUZ, CARLOS MEDELLÍN & RICARDO MEDINA MOYANO, exp. 1016 (116-E).

— *Sentencia núm. 11* del 3.3.1983, MP. MANUEL GAONA CRUZ, CARLOS MEDELLÍN & RICARDO MEDINA MOYANO, exp. 1018 (118-E).

— *Sentencia núm. 13* del 7.3.1983, MP. MANUEL GAONA CRUZ, CARLOS MEDELLÍN & RICARDO MEDINA MOYANO, exp. 1017 (117-E).

— *Sentencia núm. 16* del 10.3.1983, MP. MANUEL GAONA CRUZ, CARLOS MEDELLÍN & RICARDO MEDINA MOYANO, exp. 1024 (123-E).

— *Sentencia núm. 17* del 10.3.1983, MP. MANUEL GAONA CRUZ, CARLOS MEDELLÍN & RICARDO MEDINA MOYANO, exp. 1025 (124-E).

— *Sentencia* del 11.3.1983, MP. CARLOS MEDELLÍN, LUIS CARLOS SÁCHICA & JUAN HERNÁNDEZ SÁENZ, exp. 1026 (125-E).

— *Sentencia núm. 2* del 6.3.1986, MP. HERNANDO GÓMEZ OTÁLORA, exp. 1411 (195-E).

— *Sentencia núm. 9* del 17.3.1986, MP. JAIME PINZÓN LÓPEZ, exp. 1410 (194-E).

— *Sentencia núm. 10* del 17.3.1986, MP. HERNANDO GÓMEZ OTÁLORA, exp. 1430 (214-E).

— *Sentencia núm. 11* del 17.3.1986, MP. JAIME PINZÓN LÓPEZ, exp. 1439 (223-E).

— *Sentencia núm. 12* del 17.3.1986, MP. JAIRO DUQUE PÉREZ, exp. 1413 (197-E).

— *Sentencia núm. 13* del 20.3.1986, MP. JAIME PINZÓN LÓPEZ, exp. 1436 (220-E).

— *Sentencia núm. 15* del 20.3.1986, MP. FABIO MORÓN DÍAZ, exp. 1437 (221-E).

— *Sentencia núm. 20* del 15.4.1986, MP. HERNANDO GÓMEZ OTÁLORA, exp. 1414 (198-E).

e) Salvamentos de voto a sentencias de la Corte Suprema de Justicia relativas al estado de emergencia

Salvamento de voto del magistrado LUIS SARMIENTO BUTRAGO, a la *Sentencia* del 15.10.1974.

LLINÁS: EL ESTADO DE EMERGENCIA EN COLOMBIA

- de JOSÉ ENRIQUE ARBOLEDA VALENCIA, MARIO ALARIO D' FILIPPO, JUAN BENAVIDES PATRÓN, ALEJANDRO CÓRDOBA MEDINA, ERNESTO ESCALLÓN VARGAS, ÁLVARO LUNA GÓMEZ, HUMBERTO MURCIA BAILEN & LUIS SARMIENTO BUTRAGO a la *Sentencia* del 28.11.1974.
- de JOSÉ ENRIQUE ARBOLEDA VALENCIA, MARIO ALIRIO D' FILIPPO, JUAN BENAVIDES PATRÓN, ALEJANDRO CÓRDOBA MEDINA, ERNESTO ESCALLÓN VARGAS, ÁLVARO LUNA GÓMEZ, HUMBERTO MURCIA BALLÉN & LUIS SARMIENTO BUTRAGO a la *Sentencia* del 5.11.1974.
- de LUÍS CARLOS SÁCHICA, en Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, *Sentencia núm. 83* del 18.11.1982.
- de MANUEL GAONA CRUZ a la *Sentencia núm. 85* del 2.12.1982.
- de GUSTAVO GÓMEZ VELÁZQUEZ a la *Sentencia núm. 85* del 2.12.1982.
- de HUMBERTO MURCIA BALLÉN, DANTE FIORILLO PORRAS & RICARDO MEDINA MOYANO a la *Sentencia núm. 85* del 2.12.1982.
- de JOSÉ MARÍA ESGUERRA SAMPER, GERMÁN GIRALDO ZULUAGA & CARLOS MEDELLÍN a la *Sentencia núm. 85* del 2.12.1982.
- de ALFONSO REYES ECHANDÍA a la *Sentencia núm. 85* del 2.12.1982.
- de JORGE SALCEDO SEGURA a la *Sentencia núm. 85* del 2.12.1982.
- de LUIS CARLOS SÁCHICA, JERÓNIMO ARGÁEZ CASTELLO, ISMAEL CORAL, MANUEL ENRIQUE DAZA A., ALBERTO OSPINA BOTERO, FERNANDO URIBE RESTREPO, HÉCTOR GÓMEZ URIBE, FABIO CALDERÓN BOTERO, JOSÉ MARÍA ESGUERRA SAMPER & GERMÁN GIRALDA ZULUAGA a la *Sentencia núm. 8* del 23.2.1983.
- de GUSTAVO GÓMEZ VELÁZQUEZ & JORGE SALCEDO SEGURA a la *Sentencia núm. 7* del 15.2.1983.

f) Sentencias de la Corte Constitucional relativas al estado de excepción

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA: *Sentencia C-004* de 1992, MP. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

- *Sentencia C-005* de 1992, MP. JAIME SANÍN GREIFFENSTEIN
- *Sentencia C-062* de 1992, MP. JAIME VIDAL PERDOMO.
- *Sentencia C-447* de 1992, MP. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.
- *Sentencia C-448* de 1992, MP. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.
- *Sentencia C-179* de 1994, MP. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.
- *Sentencia C-366* de 1994, MP. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.
- *Sentencia C-122* de 1997, MP. ANTONIO BARRERA CARBONELL & EDUARDO CIFUENTES
- *Sentencia C-132* de 1997, MP. HERNANDO HERRERA VERGARA.
- *Sentencia C-137* de 1997, MP. HERNANDO HERRERA VERGARA.
- *Sentencia C-122* de 1999, MP. FABIO MORÓN DÍAZ.
- *Sentencia C-136* de 1999, MP. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ.
- *Sentencia C-216* de 1999, MP. ANTONIO BARRERA CARBONELL.
- *Sentencia C-802* de 2002, MP. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.
- *Sentencia C-070* de 2009, MP. HUMBERTO SIERRA PORTO & CLARA ELENA REALES.
- *Sentencia C-135* de 2009, MP. HUMBERTO SIERRA PORTO.
- *Sentencia C-254* de 2009, MP. NILSON PINILLA PINILLA.
- *Sentencia C-252* de 2010, MP. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.
- *Sentencia C-253* de 2010, MP. NILSON PINILLA PINILLA.
- *Sentencia C-238* de 2010, MP. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

¿CORONADEMOCRACIA O CORONADICTADURA?

- *Sentencia C-288* de 2010, MP. LUÍS ERNESTO VARGAS.
- *Sentencia C-289* de 2010, MP. NILSON PINILLA PINILLA.
- *Sentencia C-291* de 2010, MP. HUMBERTO SIERRA PORTO.
- *Sentencia C-302* de 2010, MP. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.
- *Sentencia C-332* de 2010, MP. JORGE IGNACIO PRETEL.
- *Sentencia C-374* de 2010, MP. MARÍA VICTORIA CALLE.
- *Sentencia C-355* de 2010, MP. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.
- *Sentencia C-843* de 2010, MP. JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB.
- *Sentencia C-156* de 2011, MP. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.
- *Sentencia C-216* de 2011, MP. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.
- *Sentencia C-280* de 2014, MP. LUÍS GUILLERMO GUERRERO.
- *Sentencia C-670* de 2015, MP. MARÍA VICTORIA CALLE.
- *Sentencia C-386* de 2017, MP. LUÍS GUILLERMO GUERRERO.
- *Sentencia C-145* de 2020, MP. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

g) Salvamentos o aclaraciones de votos a sentencias de la Corte Constitucional

- Aclaración de voto de HERNANDO HERRERA VERGARA a la *Sentencia C-366* de 1994.
- de CIRO ANGARITA BARÓN a la *Sentencia C-004* de 1992.
 - de SUSANA MONTES DE ECHEVERRI a la *Sentencia C-062* de 1992.
 - de JORGE ARANGO, FABIO MORÓN & CARLOS GAVIRIA a la *Sentencia C-122* de 1999.
 - de JOSÉ FERNANDO REYES & ALBERTO ROJAS a la *Sentencia C-145* de 2020.

b) Pronunciamientos de otros tribunales de justicia

- CONSEJO DE ESTADO: *Sentencia del 29.7.47*, MP. GUSTAVO A. VALBUENA.
- Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A: *Auto interlocutorio O-296-2020*, MP. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, exp. 2020-1006.
 - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala esp. de decisión 26: *Auto interlocutorio* de 26 de junio de 2020, MP. GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE, exp. 2020-2611.
- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA: *Acuerdo PCSJA2011581*, de 27 de junio de 2020.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Sentencia del 14.11.14, Caso Rodríguez Vera y otros (desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia*, <https://url2.cl/QuZkj> (30.6.2020).

i) Notas de prensa, informes, comunicaciones por redes sociales, alocuciones políticas, intervenciones procesales ante la Corte Constitucional

- BEJARANO, RAMIRO & LEÓN, MÓNICA: *Intervención Departamento de Derecho Procesal, Universidad Externado de Colombia*, <https://url2.cl/CJbiL> (30.6.2020).
- BONILLA, ALEJANDRA: *El debate constitucional de los cambios pensionales hechos en la pandemia*, en *El Espectador*, de 9 de junio de 2020, <https://url2.cl/eDbHx> (1.7.2020).
- CORTE CONSTITUCIONAL (@CConstitucional): “Respaldamos aislamiento preventivo obligatorio nacional declarado por @infopresidencia @IvanDuque Pedimos mantener cierre de fronteras y suspensión del

- ingreso de vuelos internacionales para evitar propagación de #CoronavirusColombia #Covid_19”, de 21 de marzo de 2020, 12:01 am.
- DEJUSTICIA: *Intervención ciudadana del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad en el proceso de control constitucional al Decreto legislativo 491 de 2020*, <https://url2.cl/CjbiL> (30.6.2020).
- DINERO: *Colombia será el país en Oede con más desempleo en 2020 por Covid 19*, nota informativa, de 7 de julio de 2020, <https://url2.cl/UfgT3> (7.7.2020).
- EL TIEMPO: *Duque amplía el aislamiento preventivo hasta el primero de agosto*, nota informativa, de 8 de julio de 2020, <https://url2.cl/mUjH> (9.7.2020).
- *Emergencia económica*, nota informativa, de 24 de abril de 1992, <https://url2.cl/F3Yt8> (2.7.2020).
- *Fiscalía detuvo ayer a Félix Correa Maya*, nota periodística, de 12 de agosto de 1995.
- *Uribe declara la emergencia social*, nota informativa, de 20 de noviembre de 2009, <https://url2.cl/t1YuU> (3.7.2020).
- HOYOS CEBALLOS, ESTEBAN & GAVIRIA MIRA, JULIÁN: “El Consejo de Estado y su rol crucial en la pandemia”, en *El Espectador*, de 7 de mayo de 2020, <https://url2.cl/nfsLz> (8.7.2020).
- LLINÁS ALFARO, DAVID E.: “El Decreto 538, la emergencia sanitaria, y la precarización de los profesionales de la salud”, en *El Espectador (Blog)*, de 13 de abril de 2020, <https://url2.cl/ay2xg> (1.7.2020).
- MARQUARDT, BERND: *Escrito de intervención, Revisión Decreto legislativo 417*, por parte del Director de CC - *Constitucionalismo Comparado*, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, de 20 de abril de 2020.
- PASTRANA ARANGO, ANDRÉS: *Alocución sobre la declaratoria de la emergencia económica*, Bogotá, de 16 de noviembre de 1998, <https://url2.cl/7vTp9> (3.7.2020).
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: *Informe sobre desarrollo humano 1996*, Madrid, Eds. Mundi Prensa, 1996.

B) BIBLIOGRAFÍA SECUNDARIA

- AGAMBEN, GIORGIO: *Estado de Excepción (Homo sacer II, 1)*, Valencia, Ed. Pre-textos, 2004.
- AMÉZQUITA ZÁRATE, PASCUAL: “Un éxito del intervencionismo: el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (Colombia, 1966-1070)”, en *Tzintzun, Revista de Estudios Históricos*, núm. 63, Morelia, Ed. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2016, págs. 235-259.
- ARANGO OLAYA, MÓNICA: “El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana”, en *Precedente, Anuario Jurídico*, Cali, Ed. Universidad Icesi, 2004, págs. 79-102.
- AVELLA GÓMEZ, MAURICIO: “El acceso de Colombia al financiamiento externo durante el Siglo XX, Una síntesis”, en *Repositorio institucional*, Bogotá, Banco de la República, 2006, https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/5405/be_387.pdf?sequence=1&isAllowed=y (28.6.2020).
- BARRETO ROZO, ANTONIO: *La generación del estado de sitio. El juicio a la anomalía institucional en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991*, Bogotá, Ed. Universidad de los Andes, 2011.
- BEHAR, OLGA: *Noches sin humo*, Bogotá, Ed. Planeta, 1988
- BRESCIA, MAURA: *Privatización + poder + globalización en Chile, América Latina y Caribe*, Santiago, Ed. Mare Nostrum, 2000.
- BRESSER PEREIRA, LUIS CARLOS: “La crisis de América Latina, ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?” en revista *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 19, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1991.
- CABALLERO ARGÁEZ, CARLOS: “Una visión retrospectiva de dos crisis financieras de los últimos cuarenta años en Colombia”, en *Revista Desarrollo y Sociedad*, Bogotá, Ed. Universidad de los Andes, 2019.

- CABALLERO ARGÁEZ, CARLOS & PIZANO SALAZAR, DIEGO: *Sin límite, Conversaciones con Belisario Betancur*, Bogotá, Ed. Universidad de los Andes, 2019.
- CAJAS SARRIA, MARIO: *La historia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, 1886-1991*, tomo II, Bogotá, Eds. Universidades de los Andes & Icesi, 2015.
- “El juicio al Estatuto de seguridad de 1978 o uno de los ‘peores casos’ en la historia de la Corte Suprema de Justicia”, en MARCELA CASTRO DE CIFUENTES (Ed.): *Gaceta Judicial, 130 años de historia jurisprudencial colombiana (1887-2017)*, Bogotá, Ed. Universidad de los Andes, 2017, págs. 263-301.
- CARRERA TROYANO, MIGUEL & MUÑOZ DE BUSTILLO, RAFAEL: *Tres décadas de economía, ideología económica y políticas en la evolución de la pobreza y la desigualdad en América Latina*, Múnich, MPRA, 2013, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/51867/> (29.6.2020).
- CARRIGAN, ANA: *El Palacio de Justicia, una tragedia colombiana*, Bogotá, Ed. Icono, 2009.
- CASTRO CAYCEDO, GERMÁN: *El Palacio sin máscara*, Bogotá, Ed. Planeta, 2016.
- CIFUENTES MUÑOZ, EDUARDO: “Los Estados de Excepción en Colombia”, en revista *Ius et Praxis*, núm. 1, Talca, Ed. Universidad de Talca, 2002, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100009> (29.6.2020).
- CHILD, JORGE & ARANGO, MARIO: *Bancarrotas y crisis, 1842-1982*, Barcelona, Ed. Grijalbo, 1988.
- CROZIER, MICHEL & HUNTINGTON, SAMUEL & WATANUKI, JOJI: *The Crisis of Democracy, Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, University Press, 1975.
- CUERVO PONTÓN, LUÍS ENRIQUE: *Introducción al derecho y la política de petróleo*, Bogotá, PUJ, 2001.
- CUERVO RESTREPO, JORGE IVÁN: “La reforma del estado y el ajuste estructural en América Latina”, en *Revista Ópera*, núm. 3, Bogotá, Ed. Universidad Externado, 2003.
- DUEÑAS RUIZ, OSCAR JOSÉ: *Hermenéutica jurídica*, Bogotá, Ed. Universidad del Rosario, 2005.
- ESTRADA ÁLVAREZ, JAIRO: *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*, Bogotá, Eds. Aurora, 2004.
- FINDLEY, ROGER & CEPEDA ULLOA, FERNANDO & GAMBOA, NICOLÁS: *Intervención presidencial en la economía y el estado de derecho en Colombia*, Bogotá, Ed. Universidad de los Andes, 1983.
- FITZGERALD, VALPY: “La CEPAL y la teoría de la industrialización”, en *Revista Cepal*, núm. extraordinario, 1998, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12123> (29.6.2020).
- GAMBOA ARDILA, NESTOR RAÚL: *La economía colombiana, Del modelo de protección al modelo de apertura*, Medellín, Ed. Universidad de Medellín, 2007 (2005).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, Madrid, Ed. Civitas, 1983.
- GARCÍA VILLEGAS, MAURICIO: “Constitucionalismo perverso, Normalidad y anomalía constitucional en Colombia, 1957-1997”, en ÍD. & SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: *El caleidoscopio de las justicias en Colombia, Análisis socio-jurídico*, Bogotá, Ed. Siglo del Hombre, 2001, págs. 317-370.
- GAVIRIA-CADAVID, FERNANDO: *Moneda, banca y teoría monetaria*, Bogotá, Ed. Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2003.
- GÓMEZ SERRANO, LAUREANO: *El control constitucional en Colombia, Evolución histórica*, Bucaramanga, Ed. UNAB, 2001.
- GONZÁLEZ JÁCOME, JORGE: “La reinterpretación de la excepción, La Corte Suprema frente a las emergencias económicas de 1982”, en CASTRO DE CIFUENTES, MARCELA (Ed.): *Gaceta Judicial: 130 años de historia jurisprudencial colombiana (1887-2017)*, Bogotá, Ed. Universidad de los Andes, 2017, págs. 323-343.
- GUARNIZO USECHE, TATIANA, et al.: *Sostenibilidad social de la deuda externa en América Latina*, Cartagena de Indias, Ed. Universidad San Buenaventura, 2006.

- ITURRALDE, MANUEL: *Castigo, liberalismo autoritario y justicia penal de excepción*, Bogotá, Ed. Siglo del Hombre, 2010.
- KLEIN, NAOMI: *La doctrina del shock, El auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Ed. Paidós, 2007.
- LLINÁS ALFARO, DAVID ERNESTO: “Anti-constitucionalismo y dictadura soberana, La responsabilidad de la ciencia jurídica, Schmitt, Guzmán, Bravo Lira y Chile en 1973”, en MARQUARDT, BERND (Ed.): *Constitucionalismo científico II, Entre el Estado y el mercado (Anuario III del grupo de investigación CC - Constitucionalismo Comparado)*, Bogotá, Ed. Temis, 2013, págs. 199-299.
- “¿Derecho público multinacional y anti-constitucional? Las reformas estructurales del Consenso de Washington y el derecho social en Brasil, Venezuela, Argentina y Colombia”, en MARQUARDT, BERND (Ed.): *El Estado constitucional de los valores, Anuario V del grupo de investigación CC - Constitucionalismo Comparado*, Bogotá, Ed. Ibáñez, 2015, págs. 185-264.
- LUNA BLANCO, TANIA M.C. & CARDONA, JUAN PABLO: “Estados de excepción en Colombia 1948-1990”, en MARQUARDT, BERND (Ed.): *Constitucionalismo comparado, Acercamientos metodológicos, históricos y teóricos mercado (Anuario I del grupo de investigación CC - Constitucionalismo Comparado)*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2009, págs. 449-480.
- MARQUARDT, BERND: *Historia del Derecho de Hispanoamérica en perspectiva transnacional y socio-cultural*, tomo 2, *La era del republicanismo y de la modernidad ilustrada e industrial, 1810 - siglo XXI*, Bogotá, Ed. Ibáñez, 2020.
- “La era de la estatalidad anticonstitucional en Colombia (1949-1990)”, en revista *Pensamiento Jurídico*, núm. 32, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2011, págs. 15-59.
- “La revolución industrial en América Latina, 1840-2009, Una interpretación desde la perspectiva de la Teoría de los Sistemas de Energía”, en ÍD. & ROLF PETER SIEFERLE: *La revolución industrial en Europa y América Latina, Interpretaciones ecohistóricas desde la Perspectiva de la Teoría de los Sistemas de Energía y del Metabolismo*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2009.
- MATEUS VALENCIA, ANDRÉS: “Crisis energética en Colombia”, en *Tecnología, Investigación y Academia*, núm. 2, Bogotá, Ed. Universidad Distrital, 2016, págs. 74-81.
- MÉNDIS PEREIRA, JOÃO MÁRCIO: “El Banco Mundial y la reforma del Estado ¿Más allá del Consenso de Washington?” en ÍD. *et al.*: *Pensar a Contracorriente III*, La Habana, Ed. de Ciencias Sociales, 2006.
- MONTAÑA PLATA, ALBERTO: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Bogotá, Ed. Universidad Externado, 2010.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO: *Más allá del Consenso de Washington, Una agenda de desarrollo para América Latina*, México, CEPAL, 2005.
- PARRA ESCOBAR, ERNESTO: *Colombia, Análisis económico, 1981-1982*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular, 1982.
- PALACIOS, MARCO & SAFFORD, FRANK: *Colombia, País fragmentado, sociedad dividida*, Bogotá, Ed. Norma, 2010 (2002).
- PÉREZ ESCOBAR, JACOBO: “El estado de emergencia económica o social”, en *Foro Colombiano*, año 6, tomo 10, Bogotá, 1974.
- ROMERO TOBÓN, JUAN FERNANDO: “Constitucionalismo social en América Latina, Los casos de Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba y Uruguay desde el lente de la revolución pasiva y la tragedia”, en MARQUARDT, BERND (Ed.): *Constitucionalismo científico II, Entre el Estado y el mercado (Anuario III del grupo de investigación CC - Constitucionalismo Comparado)*, Bogotá, Ed. Temis, 2013, págs. 69-97.
- “Del estado de sitio a la anormalidad permanente, Los nuevos caminos de la excepcionalidad”, en MARQUARDT, BERND (Ed.): *Paz a través del derecho y de la constitución, Anuario VI del grupo de investigación CC - Constitucionalismo Comparado*, Bogotá, Ed. Ibáñez, 2016, págs. 171-236.
- “La construcción del enemigo interior, La regulación de los estados de excepción en el siglo XIX, Un aporte a la revisión del caso colombiano y del panorama en Latinoamérica”, en MARQUARDT, BERND & LLINÁS ALFARO, DAVID ERNESTO (Eds.): *Historia comparada del derecho público latinoamericano del siglo*

¿CORONADEMOCRACIA O CORONADICTADURA?

- XIX, *Annuario VII del grupo de investigación CC - Constitucionalismo Comparado*, Bogotá, Ed. Ibáñez, 2018, págs. 199-285.
- *Por los caminos de la excepcionalidad, La deriva de lo social y su respuesta autoritaria en Latinoamérica y Colombia*, Bogotá, Ed. Ibáñez, 2020 (en prensa).
- STIGLITZ, JOSEPH E.: *El malestar en la globalización*, Madrid, Ed. Santillana, 2007.
- TEUBAL, MIGUEL: *Crisis y deuda externa, América Latina en la encrucijada*, Buenos Aires, Eds. del Ides, 1985.
- VANEGAS GIL, PEDRO PABLO: “Hacia un control político eficaz en la declaratoria de los estados de excepción” en *Memorias de las III Jornadas de Derecho Constitucional*, Bogotá, Ed. Universidad Externado, 2003, págs. 221-253.
- “La Constitución colombiana y los estados de excepción, Veinte años después”, en *Revista Derecho del Estado*, núm. 27, Bogotá, Ed. Universidad Externado, 2011, págs. 261-290.
- WILLS CERVANTES, EMILIO: “Régimen de control de cambios en Colombia, Origen, evolución, aspectos generales”, en *Annuario de Derecho Privado*, núm. 5, Bogotá, Ed. Universidad de los Andes, 1989, págs. 127-139.

ANEXO 1. SENTENCIAS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA RELATIVAS AL ESTADO DE EMERGENCIA DE 1974							
	Fecha	Ponencia	Tema	Decisión	Salvamento o aclaración de voto. Argumento a.	Salvamento o aclaración de voto. Argumento b.	Salvamento o aclaración de voto. Argumento c.
1	15/10/1974	José G. de la Vega & Eustorgio Sarria	Revisión constitucional del Decreto legislativo 1.970 de 1974, que declara el estado de emergencia económica	Constitucional	Luis Sarmiento B.	Guillermo González C., José E. Arboleda V., Miguel A. García B., José E. Guecco C.	N/A
2	15/10/1974	José G. de la Vega	Revisión del Decreto legislativo 1.978 de 1974, que dicta normas cambiarias, fiscales y de comercio exterior sobre la producción de gas natural no asociado	Constitucional	José E. Arboleda V. y Humberto Murcia B.	Juan Benavides P., Alejandro Córdoba M., Ernesto Escallón V., Alvaro Luna G.	N/A
3	15/10/1974	Guillermo González C.	Revisión constitucional el Decreto legislativo 1.979 de 1974	Constitucional	Juan Benavides P., Alejandro Córdoba M., Ernesto Escallón V., Alvaro Luna G.	José Enrique Arboleda V., José M. Esguerra S., Humberto Murcia B.	N/A
4	15/10/1974	Luis Sarmiento B.	Revisión del Decreto legislativo 1.982 de 1974, que dicta normas sobre gasto público en los organismos descentralizados del orden nacional	Constitucional	Juan Benavides P., Alejandro Córdoba M., Ernesto Escallón V., Alvaro Luna G.	N/A	N/A
5	15/10/1974	José G. de la Vega	Revisión del Decreto legislativo 1.999 de 1974, que adiciona el Decreto legislativo 1.978 de 1974	Constitucional	José E. Arboleda V. y Humberto Murcia B.	Juan Benavides P., Alejandro Córdoba M., Ernesto Escallón V., Alvaro Luna G.	N/A
6	23/10/1974	Eustorgio Sarria	Revisión del Decreto legislativo 1.988 de 1974, que establece modificaciones en el impuesto sobre las ventas	Son inexecutable: a) El ordinal 27 del art. 7º del renglón de actos gravados con el 35%, en cuanto grava los clubes de trabajadores; b) el art. 19; c) el art. 32 en cuanto deroga los arts. 13, ordinal j) del Decreto 435 de 1971 y los arts. 3º y 4º del Decreto 803 de 1966; d) el § del art. 12 y el inciso 3º del art. 25; Son executable las demás disposiciones.	José Enrique Arboleda V., Mario A. D' Filippo, Juan Benavides P., Alejandro Córdoba M., Ernesto Escallón V., Alvaro Luna G., Humberto Murcia B. y Luis Sarmiento B.	Alejandro Córdoba M., Ernesto Escallón V.	N/A

¿CORONADEMOCRACIA O CORONADICTADURA?

7	5/11/1974	José G. de la Vega	Revisión del Decreto legislativo 2.144 de 1974, que crea unos pagarés semestrales por la emergencia económica, de hasta mil millones de pesos	Constitucional	José Enrique Arboleda V., Mario A. D' Filippo, Juan Benavides P., Alejandro Córdoba M., Ernesto Escallón V., Alvaro Luna G., Humberto Murcia B. y Luis Sarmiento B.	Germán Giraldo Z.	N/A
8	5/11/1974	Luis Sarmiento B.	Revisión del Decreto 2.104 de 1974, relativo a impuestos de aduana, impuesto sobre las ventas y exenciones	Constitucional	José E. Arboleda V., Mario A. D' Filippo, Juan Benavides P., Alejandro Córdoba M., Ernesto Escallón V., Alvaro Luna G. y Humberto Murcia B.	N/A	N/A
9	15/11/1974	José G. de la Vega	Revisión del Decreto legislativo 2.338 de 1974, que amplía la facultad de emitir, colocar y mantener en circulación pagarés semestrales, ahora hasta por dos mil millones de pesos	Constitucional	José E. Arboleda V., Juan Benavides P., Mario A. D' Filippo, Alejandro Córdoba M., Ernesto Escallón V., Germán Giraldo Z., Alvaro Luna G., Humberto Murcia B., Luis Sarmiento B.	N/A	N/A
10	19/11/1974	Eustorgio Sarria	Revisión del Decreto legislativo 2.143 de 1974, que sustituye los impuestos sobre la masa global hereditaria, asignaciones y donaciones	Constitucional	Aurelio Camacho R.	José E. Arboleda V., Mario A. D' Filippo, Juan Benavides P., Alejandro Córdoba M., Ernesto Escallón V., Alvaro Luna G., Humberto Murcia B., Luis Sarmiento B.	Germán Giraldo Z.
11	19/11/1974	Guillermo González	Revisión del Decreto legislativo 2.367 de 1974 que adiciona los Decretos 1.979 y 2.104 de 1974	Constitucional	José E. Arboleda V., Juan Benavides P., Alejandro Córdoba M., Ernesto Escallón V., Alvaro Luna G., Humberto Murcia B., Mario A. D' Filippo.	N/A	N/A
12	19/11/1974	José G. de la Vega	Revisión del Decreto legislativo 2.272 de 1974, que establece disposiciones sobre los certificados de desarrollo turístico	Constitucional	Luis Sarmiento B.	N/A	N/A
13	19/11/1974	Guillermo González C. & Aurelio Camacho R.	Revisión del Decreto legislativo 2.247 de 1974, que establece modificaciones en el procedimiento administrativo tributario	Son inexecutable los arts. 1º a 49, 64 en lo referente a los fondos mutuos de inversión, 75, 84 y 85 del Decreto extraordinario de emergencia 2.247 de 1974 Son executable las demás disposiciones.	José E. Gneco C., Luis Enrique Romero S., Guillermo González C., José G. de la Vega, Humberto Barrera D., Jorge Gaviria S., Miguel A. García B., Luis C. Zambrano, Julio Roncallo A., Jesús Bemol P., Eustorgio Sarria, José M. Velasco G.	Germán Giraldo Z.	José E. Arboleda V., Mario A. D' Filippo, Juan Benavides P., Alejandro Córdoba M., Ernesto Escallón V., Alvaro Luna G.,

LLINÁS: EL ESTADO DE EMERGENCIA EN COLOMBIA

							Humberto Murcia B., Luis Sarmiento B.
14	21/11/1974	Guillermo González C.	Revisión del Decreto legislativo 2.375 de 1974, que adopta medidas para combatir el desempleo	Son inexecutable el inciso 2° del art. 1° y el inciso 1° del art. 8° Son executable las demás disposiciones.	José E. Arboleda V., Mario A. D' Filippo, Juan Benavides P., Alejandro Córdoba M., Ernesto Escallón V., Alvaro Luna G., Humberto Murcia B., Luis Sarmiento B. y Germán Giraldo Z.	Aurelio Camacho R.	N/A
15	21/11/1974	Enstorgio Sarria	Revisión del Decreto legislativo 2.310 de 1974, que elimina el régimen de concesiones en materia de hidrocarburos y establece el sistema de asociación entre Ecopetrol y personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, para la exploración y explotación de yacimientos.	Constitucional	José E. Arboleda V., Mario A. D' Filippo, Juan Benavides P., Alejandro Córdoba M., Ernesto Escallón V., Alvaro Luna G. y Humberto Murcia B.	N/A	N/A
16	26/11/1974	Luis Sarmiento B.	Revisión del Decreto legislativo 2.364 de 1974, que prorroga por un año y en las mismas condiciones los créditos otorgados por instituciones bancarias para la realización de actividades en el departamento del Meta, las intendencias de Arauca y Casanare y la comisaria de Vichada	Constitucional	N/A	N/A	N/A
17	26/11/1974	José G. de la Vega	Revisión del Decreto legislativo 2.365 de 1974, que dicta normas para el pago del subsidio familiar a empleados públicos y trabajadores oficiales	Inconstitucional	Miguel A. García, Jorge Gaviria S., Enstorgio Sarria, Luis E. Romero S., Julio Roncallo A., José M. Velasco G. y Luis C. Zambrano.	N/A	N/A
18	28/11/1974	Enstorgio Sarria	Revisión del Decreto legislativo 2.373 de 1974, que establece normas para el pago del subsidio familiar a los trabajadores del campo	Constitucional, con estas excepciones: a) El art. 3°, en la parte que dice "a los fondos que capte por concepto del subsidio familiar y"; b) El art. 5°.	José E. Arboleda V., Mario A. D' Filippo, Juan Benavides P., Alejandro Córdoba M., Ernesto Escallón V., Alvaro Luna G., Humberto Murcia B., Luis Sarmiento B.	N/A	N/A

¿CORONADEMOCRACIA O CORONADICTADURA?

ANEXO 2. DECLARACIONES DEL ESTADO DE EMERGENCIA DESDE 1998 HASTA 2017				
Gobierno	Declaración	Motivos	Sentencia	Decisión
Andrés Pastrana	<i>Decreto 2.330 de 16.11.1998</i>	<i>Mitigar los efectos de la crisis financiera de 1998</i>	C-122 de 1999, MP. Fabio Morón D.	Parcialmente constitucional
Andrés Pastrana	<i>Decreto 195 de 29.1.1999</i>	<i>Atención de la calamidad pública derivada del terremoto en el Eje Cafetero</i>	C-216 de 1999, MP. Antonio Barrera C.	Constitucional
Álvaro Uribe	<i>Decreto 4.333 de 17.11.2008</i>	<i>Crisis económica como efecto de la estafa de múltiples 'pirámides' a nivel nacional</i>	C-135 de 2009, MP. Humberto Sierra P.	Constitucional
Álvaro Uribe	<i>Decreto 4.704 de 15.12.2008</i>	<i>'Prórroga' de la emergencia declarada en el Decreto 4.333 de 2008</i>	Sentencia C-254 de 2009, MP. Nilson Pinilla P.	Inconstitucional
Álvaro Uribe	<i>Decreto 4.975 de 23.12.2009</i>	<i>Emergencia del sector salud por servicios no POS</i>	C-252 de 2010, MP. Jorge Iván Palacio P.	Inconstitucional
Álvaro Uribe	<i>Decreto 2.693 de 27.7.2010</i>	<i>Crisis comercial con Venezuela derivada del deterioro de las relaciones diplomáticas</i>	Sentencia C-843 de 2010, MP. Jorge I. Pretelt C.	Constitucional
Juan M. Santos	<i>Decreto 4.580 de 7.12.2010</i>	<i>Ola invernal desatada por el fenómeno de La Niña</i>	C-156 de 2011, MP. Mauricio González C.	Constitucional
Juan M. Santos	<i>Decreto 20 de 7.1.2011</i>	<i>'Prórroga' de la emergencia declarada en el Decreto 4.580 de 2010</i>	C-216 de 2011, MP. Juan C. Henao	Inconstitucional
Juan M. Santos	<i>Decreto 1.770 de 7.9.2015</i>	<i>Crisis migratoria con Venezuela</i>	C-670 de 2015, MP. María V. Calle	Constitucional
Juan M. Santos	<i>Decreto 601 de 6.4.2017</i>	<i>Emergencia en Mocoa por avalancha</i>	C-386 de 2017, MP. Luis G. Guerrero	Constitucional

LLINÁS: EL ESTADO DE EMERGENCIA EN COLOMBIA

ANEXO 3. DECRETOS CON FUERZA DE LEY EXPEDIDOS POR EL GOBIERNO DE IVÁN DUQUE EN 2020 (HASTA EL 9 DE JULIO)			
	Norma	Tipo	Tema
1	Decreto 417 del 17 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Establece el primer Estado de emergencia</i>
2	Decreto 434 del 19 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Modifica plazos para renovación de matrícula mercantil</i>
3	Decreto 438 del 19 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Medidas tributarias transitorias (exención de IVA) en la importación de productos necesarios para atender Covid 19</i>
4	Decreto 439 del 20 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Suspende desembarque para ingreso, y por conexiones, de pasajeros provenientes del exterior por vía aérea.</i>
5	Decreto 440	Legislativo	<i>Adopta medidas de flexibilización en procesos de contratación estatal</i>
6	Decreto 441 del 20 de abril de 2020	Legislativo	<i>Reconexión inmediata de servicio público (suspendido) de acueducto</i>
7	Decreto 444 del 21 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Creación del FOME a partir de recursos del Fonpet y del FAE del SGR</i>
8	Decreto 457 del 22 de marzo de 2020	Formalmente ordinario y de orden público, materialmente tiene fuerza legal	<i>Primer confinamiento nacional, del 25.3 hasta el 13.4.2020</i>
9	Decreto 458 del 22 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Subsidios de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor, y Jóvenes en Acción</i>
10	Decreto 460 del 22 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Prestación ininterrumpida del servicio en las Comisarías de Familia</i>
11	Decreto 461 del 22 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Autorización a entes territoriales para reorientar recursos para atender la crisis</i>
12	Decreto 467 del 23 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Auxilios para beneficiarios de créditos del ICETEX</i>
13	Decreto 668 del 23 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Autoriza operaciones financieras a través de Findeter / Bancoldex para financiar recursos de entidades territoriales</i>
14	Decreto 469 del 23 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Autoriza a la Corte Constitucional a levantar la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura, a fin de dar cumplimiento a sus funciones constitucionales dentro del Estado de Emergencia</i>
15	Decreto 470 del 25 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Medidas para que entes territoriales garanticen la ejecución del Programa de Alimentación Escolar</i>
16	Decreto 475 del 25 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas relacionadas con el sector cultura y apropiación de recursos para tales efectos por los entes territoriales</i>
17	Decreto 476 del 25 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas para garantizar la atención, diagnóstico y tratamiento del Covid 19</i>
18	Decreto 482 del 20 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Dicta medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica</i>
19	Decreto 486 del 27 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Establece incentivos económicos para trabajadores del campo, y medidas para evitar el desabastecimiento</i>
20	Decreto 487 del 27 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Establece normas especiales en materia de suspensión de términos para extradición</i>

¿CORONADEMOCRACIA O CORONADICTADURA?

21	Decreto 488 del 27 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Establece normas especiales en materia de destinación de cotizaciones de ARL, y mecanismos de protección al cesante</i>
22	Decreto 491 del 28 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Establece nuevos términos para procedimiento administrativo general (derecho de petición), así como medidas de protección laboral para empleados públicos y contratistas de prestación de servicios</i>
23	Decreto 492 del 28 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas para fortalecer el Fondo Nacional de Garantías</i>
24	Decreto 499 del 31 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas de contratación estatal para compra de dispositivos médicos y de bioseguridad en el mercado internacional</i>
25	Decreto 500 del 31 de marzo de 2020	Legislativo	<i>Establece normas especiales en materia de destinación de cotizaciones de ARL públicas</i>
26	Decreto 507 del 1 de abril de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas para evitar la especulación con productos agrícolas de primera necesidad</i>
27	Decreto 512 del 2 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se autoriza a gobernadores y alcaldes a realizar movimientos presupuestales de forma temporal</i>
28	Decreto 513 del 2 de abril de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas relativa al los proyectos de inversión con cargo al SGR destinados a atender la crisis</i>
29	Decreto 516 del 4 de abril de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas relativas a la prestación del servicio de televisión radiodifundida</i>
30	Decreto 517 del 4 de abril de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas relativas a la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible</i>
31	Decreto 518 del 4 de abril de 2020	Legislativo	<i>Crea el Programa Ingreso Solidario para personas no beneficiarias de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor o de la compensación del IVA</i>
32	Decreto 519 del 5 de abril de 2020	Legislativo	<i>Modifica y liquida la ley anual de presupuesto, incorporando los 15,1 billones de pesos del FOME</i>
33	Decreto 522 del 6 de abril de 2020	Legislativo	<i>Modifica y liquida la ley anual de presupuesto, incorporando 3,25 billones de pesos</i>
34	Decreto 528 del 7 de abril de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas para el pago diferido de servicios públicos</i>
35	Decreto 530 del 8 de abril de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas tributarias transitorias frente al gravamen de movimientos financieros</i>
36	Decreto 531 del 8 de abril de 2020	Formalmente ordinario y de orden público, materialmente tiene fuerza legal	<i>Segundo confinamiento nacional, del 13.4 hasta el 27.4.2020, con 35 excepciones</i>
37	Decreto 532 del 8 de abril de 2020	Legislativo	<i>Excime de la presentación del Examen de Estado para el ingreso a los programas de pregrado, a quienes hayan estado inscritos para la presentación del examen de Estado del 15 de marzo de 2020</i>
38	Decreto 533 del 9 de abril de 2020	Legislativo	<i>Adopta medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar</i>
39	Decreto 535 del 10 de abril de 2020	Legislativo	<i>Establece mecanismo abreviado de compensación y devolución del IVA</i>
40	Decreto 536 del 11 de abril de 2020	Formalmente ordinario y de orden público, materialmente tiene fuerza legal	<i>Modifica parcialmente el Decreto 531 de 2020</i>

LLINÁS: EL ESTADO DE EMERGENCIA EN COLOMBIA

41	Decreto 537 del 12 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas de virtualización de audiencias en materia de contratación estatal, así como la suspensión de procesos de selección de contratistas</i>
42	Decreto 538 del 12 de abril de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas para la atención médico-asistencial durante la crisis, establece reglas en la calificación de origen del coronavirus</i>
43	Decreto 539 del 13 de abril de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas de bioseguridad para mitigar y evitar la propagación del Covid 19</i>
44	Decreto 540 del 13 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones durante la crisis</i>
45	Decreto 541 del 13 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se prorroga por tres meses el servicio militar obligatorio</i>
46	Decreto 544 del 13 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas en contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de elementos médicos de protección personal</i>
47	Decreto 545	Legislativo	<i>Se suspende el requisito de la insinuación para donaciones al Estado</i>
48	Decreto 546 del 14 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se reemplaza la prisión preventiva por la prisión domiciliaria a personas más vulnerables por Covid 19</i>
49	Decreto 551 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se establece lista de bienes del área de la salud excluidos de IVA durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria</i>
50	Decreto 552 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se añaden recursos del Fondo de Riesgos Laborales al FOME, creado con el Decreto 444 de 2020</i>
51	Decreto 553 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se establecen medidas relativas al programa Colombia Mayor</i>
52	Decreto 554 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas relativas a la prestación del servicio de televisión radiodifundida</i>
53	Decreto 555 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se declaran los servicios de telecomunicaciones, incluidos los de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales, como servicios públicos esenciales mientras dure la emergencia sanitaria</i>
54	Decreto 557 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y para las micro y pequeñas empresas</i>
55	Decreto 558 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se disminuyen las cotizaciones al Sistema General de Pensiones y se ordena el traslado de recursos de Fondos Privados de Pensiones a Colpensiones</i>
56	Decreto 559 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se crea una Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -Covid19- dentro del Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres</i>
57	Decreto 560 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas transitorias en materia de procesos de insolvencia</i>
58	Decreto 561 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas transitorias en materia de cultura</i>
59	Decreto 562 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas para crear una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública</i>
60	Decreto 563 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas en el sector de inclusión social y reconciliación</i>
61	Decreto 564 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se suspenden términos procesales y de desistimiento tácito desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que determine el Consejo Superior de la Judicatura</i>
62	Decreto 565 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se establecen medidas para proteger los derechos de beneficiarios del Servicio BEPS</i>

¿CORONADEMOCRACIA O CORONADICTADURA?

63	Decreto 567 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se establecen medidas en materia de infancia y adolescencia</i>
64	Decreto 568 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se crea el impuesto solidario gravando empleados y contratistas con más de 10 millones de pesos como salario u honorarios</i>
65	Decreto 569 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas para la prestación del servicio público de transporte e infraestructura</i>
66	Decreto 570 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se establece apoyo económico para desmovilizados de grupos armados al margen de la ley</i>
67	Decreto 573 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se crean medidas tributarias en relación con el Fondo Agropecuario de Garantías</i>
68	Decreto 574 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas en materia de minas y energía</i>
69	Decreto 575 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas para mitigar efectos económicos en el sector transporte</i>
70	Decreto 576 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se establecen medidas en el sector de suerte y azar, para garantizar el flujo de recursos hacia el Sistema de Salud</i>
71	Decreto 579 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Se establecen medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento</i>
72	Decreto 580 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Ordena subsidios diferenciados para el pago de servicios públicos domiciliarios a estratos 1, 2 y 3 en todo el país</i>
73	Decreto 581 del 15 de abril de 2020	Legislativo	<i>Adopta medidas para nueva operación a Findeter</i>
74	Decreto 593 del 24 de abril de 2020	Formalmente ordinario y de orden público, materialmente tiene fuerza legal	<i>Tercer confinamiento nacional, del 27/04/2020 hasta el 11/05/2020 con 41 excepciones</i>
75	Decreto 637 del 6 de mayo de 2020	Legislativo	<i>Establece el segundo Estado de emergencia en el año 2020</i>
76	Decreto 639 del 8 de mayo de 2020	Legislativo	<i>Crea el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF- con cargo al FOME</i>
77	Decreto 658 del 13 de mayo de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas para la continuidad de medios abiertos radiodifundidos y televisión comunitaria</i>
78	Decreto 659 del 13 de mayo de 2020	Legislativo	<i>Se entrega transferencia no condicionada a favor de beneficiarios de Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Familias en Acción</i>
79	Decreto 660 del 13 de mayo de 2020	Legislativo	<i>Se establece medidas relativas al calendario académico</i>
80	Decreto 662 del 14 de mayo de 2020	Legislativo	<i>Se crea el Fondo Solidario para la Educación con el propósito de evitar la deserción educativa</i>
81	Decreto 677 del 19 de mayo de 2020	Legislativo	<i>Modifica el Decreto legislativo 639 sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF-</i>
82	Decreto 678 del 20 de mayo de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de los entes territoriales</i>
83	Decreto 682 del 21 de mayo de 2020	Legislativo	<i>Establece exenciones al pago del IVA (19 de junio, 3 de julio, 19 de julio) para reactivar la economía y se reduce a 0% el impuesto al consumo de comidas y bebidas</i>
84	Decreto 688 del 22 de mayo de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas tributarias transitorias</i>

LLINÁS: EL ESTADO DE EMERGENCIA EN COLOMBIA

85	Decreto 689 del 22 de mayo de 2020	Formalmente ordinario y de orden público, materialmente tiene fuerza legal	<i>Prorroga la vigencia del cuarto confinamiento nacional establecido mediante Decreto 636 de 2020, hasta el 31 de mayo de 2020</i>
86	Decreto 749 del 28 de mayo de 2020	Formalmente ordinario y de orden público, materialmente tiene fuerza legal	<i>Quinto confinamiento nacional, del 1.6.2020 hasta el 1.7.2020, con 43 excepciones</i>
87	Decreto 768 del 30 de mayo de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas para garantizar la prestación del servicio de transporte (a través de taxi) y otras disposiciones</i>
88	Decreto 770 del 3 de junio de 2020	Legislativo	<i>Adopta medidas de protección al cesante, frente a la jornada de trabajo, frente al primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios -PAP- y se crea el Programa de auxilio de trabajadores en suspensión contractual</i>
89	Decreto 771 del 3 de junio de 2020	Legislativo	<i>Adopta medidas para garantizar la conectividad durante la emergencia</i>
90	Decreto 772 del 3 de junio de 2020	Legislativo	<i>Adopta medidas especiales en materia de procesos de insolvencia</i>
91	Decreto 789 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Establece excepciones del impuesto de IVA a varias actividades y negocios jurídicos para reactivar la economía</i>
92	Decreto 796 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas para atenuar los efectos económicos en el sector agropecuario</i>
93	Decreto 797 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan algunas tibias medidas transitorias en materia de arrendamiento de locales comerciales</i>
94	Decreto 798 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas para el sector minero energético</i>
95	Decreto 799 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas relativas a la suspensión del pago de la sobretasa del sector eléctrico</i>
96	Decreto 800 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas para garantizar la permanencia en el Sistema General de Seguridad Social en Salud de personas que han perdido capacidad de pago</i>
97	Decreto 801 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se crea el nimio Auxilio Económico para la Población Cesante</i>
98	Decreto 802 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se modifica el Decreto 558 de 2020, relativo al traslado de recursos de as AFP hacia Colpensiones</i>
99	Decreto 803 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios -PAP- del Sector Agropecuario</i>
100	Decreto 804 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se establecen medidas para la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a Centros Transitorios de Detención a cargo de los entes territoriales</i>
101	Decreto 805 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se crea un apoyo económico para los trabajadores de las notarías del país</i>
102	Decreto 806 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se ordena la implementación de tecnologías de la información para llevar a cabo las audiencias y trámites procesales regulados por los distintos códigos procesales en el país, por el término de 2 años</i>
103	Decreto 807 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas tributarias y de control cambiario transitorias</i>
104	Decreto 808 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se adoptan medidas en el sector juegos de suerte y azar para incrementar los recursos destinados a la salud. No está circunscrito al término de la</i>

¿CORONADEMOCRACIA O CORONADICTADURA?

			<i>emergencia sanitaria.</i>
105	Decreto 809 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se autoriza al Fondo de Sostenibilidad Financiera del Sector Eléctrico (FONISE) a realizar operaciones de crédito público para garantizar la toma de posesión a cargo del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios</i>
106	Decreto 810 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se crea el patrimonio autónomo para el emprendimiento, formalización y fortalecimiento empresarial de las mujeres</i>
107	Decreto 811 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se establecen normas relativas a la privatización de participación accionaria del Estado (privatización), con el propósito de destinar el 100% de los recursos derivados de enajenaciones al FOME, (y de las privatizaciones reguladas por la Ley 226 de 1995) creado mediante el Decreto 444 de 2020</i>
108	Decreto 812 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias para atender la situación de familias pobres</i>
109	Decreto 813 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Modifica el Presupuesto General de la Nación y su liquidación</i>
110	Decreto 814 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias a favor de beneficiarios de los programas Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Familias en Acción</i>
111	Decreto 815 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Modifica el Decreto Legislativo 639 sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF-</i>
112	Decreto 816 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Establece normas relacionadas con la administración del Fondo Nacional de Garantías S.A. -FNG-</i>
113	Decreto 817 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Establece condiciones especiales para la emisión de valores en el segundo mercado por empresas afectadas en el marco del Estado de emergencia</i>
114	Decreto 818 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Establece medidas para la protección del sector cultura a causa del Covid 19</i>
115	Decreto 819 del 4 de junio de 2020	Legislativo	<i>Adopta medidas para el sector Vivienda</i>
116	Decreto 878 del 25 de junio de 2020	Formalmente ordinario y de orden público, materialmente tiene fuerza legal	<i>Prórroga la vigencia del quinto confinamiento hasta el 15 de julio</i>
117	Decreto 990 de 9 de julio de 2020	Formalmente ordinario y de orden público, materialmente tiene fuerza legal	<i>Sexto confinamiento hasta el 1 de agosto, con 44 excepciones</i>