



La Constitución Política del 91 y estado de conmoción

Viviana Paola Castillo Bonilla
Magister en Seguridad y Defensa Nacionales

Profesional en Relaciones Internacionales (Universidad del Rosario); magister en Seguridad y Defensa Nacionales (Escuela Superior de Guerra). Se ha desempeñado como asesora en el Centro de Análisis Estratégico Ejércitos del Futuro (CAEFF) del COTEF y en el Departamento Jurídico Integral del Ejército Nacional. Asimismo, cuenta con experiencia en análisis del conflicto armado colombiano y en el seguimiento y estudio de estrategias de comunicaciones de entidades públicas y privadas.

Fotos: <https://co.marca.com/claro/trending/2021/05/05/6092fe1322601d96128b471c.html>
<https://www.eltiempo.com/politica/se-cumplen-30-anos-de-la-constitucion-politica-de-colombia-600667>

Introducción

A partir de la difícil situación de orden público, consecuencia de las diferentes protestas ocurridas en el marco del paro nacional acontecido en las principales ciudades del país a inicios de 2021, diversos sectores políticos demandaron medidas para frenar la violencia, dejando así sobre la mesa del presidente Iván Duque Márquez la posibilidad de utilizar el estado de conmoción interior contenido en el *Artículo 213* de la Constitución Política, figura que, en la práctica, le otorga al primer mandatario poderes extraordinarios para expedir decretos con fuerza de ley.

En ese orden de ideas, la presente reflexión tiene como finalidad entender la génesis jurídica, el cómo funciona y en qué momentos se aplica el estado de conmoción interna como uno de los métodos existentes para retomar la tranquilidad del Estado.

La conmoción interior en la Constitución de 1991

El *Artículo 213* de la Constitución Política de 1991 consagra el estado de conmoción interior en los siguientes términos:

En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el Presidente de

la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la república o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos periodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. Mediante tal declaración, el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes

incompatibles con el estado de conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más. Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prorroga del estado de conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados

Foto: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/las-instituciones-que-se-crearon-con-la-constitucion-del-91-553574>



“En los estados de conmoción interior, el Gobierno es investido de facultades especiales que le permiten suspender el cumplimiento de ciertos deberes constitucionales y legales”.

por la justicia penal militar. (Congreso de la República de Colombia, 1991)

Se transcribe también el *Artículo 214* de la Constitución Política de 1991, que incluye a la conmoción interior como estado de excepción:

“Art. 214.- Los estados de excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:

⊕ Los decretos legislativos llevarán la firma del presidente de la república y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan

relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción.

⊕ No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser

proporcionales a la gravedad de los hechos.

⊕ No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.

⊕ Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al estado de conmoción interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el estado de excepción.

⊕ El presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido

Foto: <https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/ministros-del-gobierno-duque-ya-tomaron-posesion-XC9127312>



de ciertos deberes constitucionales y legales. Es por ello que la normatividad internacional consagrada en esta materia, constituye una verdadera garantía, para evitar la arbitrariedad y el abuso de poder, así como la violación de los derechos fundamentales de los ciudadanos. En consecuencia, el Ejecutivo debe someterse a tal reglamentación y evitar lo que Schmitt llamó “estados de sitio constitutivos, que podían ser declarados de manera inconsistente, afectando indiscriminadamente derechos fundamentales y con fines vindicativos”. (Aponte, 2006)

Por lo cual, algunos de los motivos que hacen un llamado a los Estados a declarar estado de conmoción interior o de excepción son: la existencia de situaciones extraordinarias que revistan gravedad y afecten de manera grave la paz, la seguridad ciudadana, el orden interno, y cuya solución no pueda darse por los canales ordinarios del Estado. Sus problemas estructurales no deben solucionarse acudiendo a estos instrumentos jurídicos. La Constitución Política, la ley y los Tratados Internacionales son suficientemente claros a este respecto.

De igual manera, cuando se

origina el peligro público, considerado por el TEDH como:

[...] una situación de crisis excepcional o inminente que afecta al público en general, al conjunto de la población y no solamente a algunos grupos en particular y que constituyen una amenaza para la vida organizada de la comunidad de que está compuesta el estado en cuestión. (TEDH, 1961)

En ese orden de ideas, la Carta Política contempla cuatro requisitos formales en la declaratoria del estado de conmoción interior: 1. La expedición de un decreto que debe ser suscrito por el presidente de la república y todos los ministros, 2. El decreto debe ser motivado, 3. Debe precisarse si la declaratoria se hace en todo el territorio nacional o en un parte de él, 4. La declaratoria debe ser por un término no inferior a noventa (90) días. (Sentencia C-802, MP Córdoba Jaime, 2002)

Necesidad del uso de los estados de excepción

Consecuentemente, la necesidad

del uso de estado de excepción, se fundamenta en la existencia de un hecho inminente y real, que no puede ser solucionado mediante medidas de carácter ordinario, propias del poder público otorgado al Ejecutivo. Pues bien, la *Ley Estatutaria 137 de 1994*, respecto al principio de proporcionalidad establece en el Art. 13 que: “Las medidas expedidas durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscar conjurar”. (Ley Estatutaria No.137, 1994)

Así mismo, la *Ley Estatutaria 137 de 1994*, menciona el principio de necesidad el cual está contemplado de la siguiente manera: “Art. 11.- Necesidad. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente”. (Ley Estatutaria No.137, 1994)

Por otro lado, la temporalidad de los estados de excepción constituye una de las limitantes más importantes, pues, la limitación en el tiempo, reafirma la existencia del Estado de Derecho y la constitucionalidad de la norma referida. Además,

“... la necesidad del uso de estado de excepción, se fundamenta en la existencia de un hecho inminente y real, que no puede ser solucionado mediante medidas de carácter ordinario, propias del poder público otorgado al Ejecutivo”.

“... la sinergia que existe en torno al estado de conmoción interior respecto a su génesis jurídica, su finalidad y el control como medio para el restablecimiento del orden son elementos necesarios para garantizar la aplicación de elementos proporcionales, orientados a la garantía de los derechos de todos los actores que convergen con intereses diversos en el marco de la legalidad y el los cuales, el Estado, debe fungir como garante”.

la temporalidad permite que una vez terminada la vigencia del estado de excepción, tanto las normas dictadas como las competencias establecidas para tal fin, cesen en sus efectos, manteniéndose las sanciones impuestas y que se encuentren en firme. Al respecto, y para reafirmar este principio, vale la pena recordar que, en la declaratoria del estado de sitio no estaba establecido un límite en el tiempo, situación que lo convertía en un mecanismo abusivo y autoritario. Quizá esta constituía su mayor falencia. (Rengifo & Mosquera Muñoz, 2017)

Bajo esta óptica, teniendo en cuenta la situación de orden público que el Estado experimentó a inicios de 2021, valdría la pena preguntarse si para este tipo de escenario ¿es necesario recurrir a un estado de conmoción? pues, este fue el mayor de los debates que se generó, dado el argumento del

Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que ofrece las herramientas necesarias para enfrentar los desmanes y garantizar el abastecimiento de alimentos. No obstante, también están quienes piensan que acudir a este mecanismo es completamente legal y legítimo.

La responsabilidad de la Administración

En ese sentido, se hace pertinente entender la responsabilidad que trae consigo recurrir a los estados de excepción, pues, es necesario que se garantice que la declaratoria de dichos estados se ajuste a las causas verdaderas e inminentes que originan la necesidad de decretarlos y cumplan los fines para los cuales fueron incorporados en la legislación constitucional. Por su parte, el numeral 5o del Artículo 214 de la Constitución Política de Colombia instaura la



responsabilidad del presidente y los ministros en la declaratoria de los estados de excepción, cuando dice:

(...) Los estados de excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones.... El Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores (...) (Congreso de la República de Colombia, 1991)

En la *Ley Estatutaria 137 de 1994* la responsabilidad está consagrada en el capítulo V, *Artículo 52*, donde se expresa:

“Responsabilidad. Cuando se declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior, conmoción interior, o emergencia económica, social y ecológica, serán responsables el Presidente de la república y los ministros. También lo serán los demás funcionarios y agentes del gobierno por los abusos y



Foto: https://colombia.as.com/colombia/2021/05/09/actualidad/1620586393_061964.html



Foto: <https://www.antena2.com/mas-alla-del-deporte/apagar-el-fuego-con-gasolina-criticas-y-mas-a-propuesta-de-conmocion-interior>

extralimitaciones que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades y en la aplicación de las medidas de que tratan estas materias. (...) Para tal efecto, durante estos estados, también registrarán las disposiciones constitucionales y legales sobre responsabilidad política, civil, administrativa y penal. En los decretos respectivos serán establecidas las medidas, sistemas y procedimientos que impidan o eviten excesos en la función que corresponde cumplir a los representantes o agentes gubernamentales”. (Ley Estatutaria No.137, 1994)

La Ley Estatutaria 137 de 1994 y el estado de conmoción interior:

Se debe abonar la clara intención de los Constituyentes de 1991 por establecer límites eficaces al autoritarismo y discrecionalidad en la declaratoria de los estados de excepción. Es así como el Art. 214 numeral 2, de la Carta Magna contempla que: “Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos de conformidad con los tratados internacionales”.

Esta Ley, de naturaleza estatutaria, constituye, sin duda alguna, un límite en la declaratoria de los estados de excepción. Mediante una normatividad amplia regula las facultades que se otorgan al presidente de la república para conjurar las crisis





Foto: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/bloque-de-constitucionalidad-control>



Foto: <https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/colombia-ataques-a-personas-defensoras-en-el-marco-del-paro-nacional>

que se presenten en la vida del país. Es apenas obvio, como se ha afirmado con anterioridad, que en la vida democrática de los países se presenten situaciones de anormalidad, las cuales deben ser enfrentadas dentro de los parámetros legales, constitucionales e internacionales. En la Ley se establecen, además, los controles judiciales junto a las garantías necesarias para la protección de los derechos, consagrados en los tratados internacionales. (Rengifo & Mosquera Muñoz, 2017)

Control político

Frente al control político, en principio y en forma teórica, lo ejerce el Congreso de la República por mandato constitucional, respecto a los motivos que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior. La Corte Constitucional, mediante *sentencia C-004 de 1992*, definió la importancia que cumple el control político en los siguientes términos:

El acentuado control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción, cumple una función democrática de contrapeso al poder ampliado que adquiere el Presidente. Pero adicionalmente, se pretende que con ocasión del mismo, se adelante en el seno del Congreso, sede natural del diálogo y de la deliberación nacional, un debate

“... la temporalidad permite que una vez terminada la vigencia del estado de excepción, tanto las normas dictadas como las competencias establecidas para tal fin, cesen en sus efectos, manteniéndose las sanciones impuestas y que se encuentren en firme”.

sobre la específica problemática que originó el correspondiente estado de excepción, con el objeto de ventilar públicamente responsabilidades, examinar sus causas últimas, estudiar las diferentes alternativas de acción y promover hacia el futuro los cambios y medidas que se juzguen más convenientes. (Sentencia 004, MP Cifuentes Eduardo, 1992)

En este sentido, la sinergia que existe en torno al estado de conmoción interior respecto a su génesis jurídica, su finalidad y el control como medio para el restablecimiento del orden son elementos necesarios para garantizar la aplicación de elementos proporcionales, orientados a la garantía de los derechos de todos los actores que convergen con intereses diversos en el marco de la legalidad y el los cuales, el Estado, debe fungir como garante.

Conclusión

Se puede concluir que el estado de conmoción interior, a la luz del ordenamiento jurídico y la necesidad de garantizar los derechos de todos los colombianos, es una herramienta fundamental para el cuidado del orden y la seguridad de los colombianos. Sin embargo, debe ser usado con todo el cuidado y apego a la Ley.

Asimismo, ante la reciente coyuntura que vivió el país, y un probable uso de esta herramienta jurídica a disposición del jefe de Estado, se vivió un ambiente de zozobra de algunos sectores en torno a la arbitrariedad que se puede derivar de un escenario como el que se plantea bajo la coyuntura de la declaración de estado de conmoción interior. En este punto es necesario aclarar que la corte constitucional a través de la *sentencia C 327 de 2003* establece que el estado de conmoción, en el marco de los estados de excepción, es de carácter excepcional y limitado al establecer que la conmoción interior:





Foto: <https://www.contagioradio.com/conmocion-interior-disfrazada-duqueanuncia-decreto-de-intervencion-militar-en-ocho-departamentos/>



Foto: <https://www.antena2.com/mas-alla-del-deporte/colombia-que-es-el-estado-de-conmocion-interior-y-cuando-se-podria-aplicar>

No escapa a la regulación constitucional, es una respuesta jurídica a una situación excepcional y se encuentra sometido, además de la Constitución, a las leyes no suspendidas expresamente por incompatibilidad con aquel, a las reglas de los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos u Derecho Internacional Humanitario que obligan a Colombia y a Ley Estatutaria que rige los estados de excepción, pues así lo establece el artículo 214, numeral 2 de la Carta Política. [...] No es entonces el estado de Conmoción Interior una autorización ilimitada al presidente de la república para restablecer el orden público y conjurar las causas que dieron origen a su declaración como a bien lo tenga, pues ello llevaría a entronizar la arbitrariedad con grave riesgo para las libertades y los derechos fundamentales de los asociados, lo que resultaría contrario a la concepción democrática del estado de derecho. Es, por el contrario, de carácter excepcional, reglado y sometido a un régimen jurídico específico que impone el control por las otras dos ramas del poder. Así, será entonces procedente un control de carácter político acentuado por el Congreso de la República como representante democrático de la ciudadanía y, además, un control de carácter jurídico por la Corte Constitucional. (Corte Constitucional, 2003)

De acuerdo con lo anterior, es necesario que el Estado en su conjunto genere lazos de confianza con la comunidad en aras de informar con claridad el por qué, o la necesidad, de este tipo de mecanismos cuando se hace necesario. Lo anterior, como un mecanismo vital para el man-

tenimiento de la seguridad y la supervivencia del Estado de derecho como garante de todos los colombianos, escenario en el cual la Fuerza Pública juega un rol protagónico. 🏮

REFERENCIAS

Aponte, A. (2006). *Guerra y derecho penal de enemigo: reflexión crítica sobre el eficientismo penal de enemigo*. Grupo Editorial Ibáñez

Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Congreso.

Corte Constitucional de Colombia, (2003, 29 de Abril). C- 327, Dr. Alfredo Beltrán Sierra. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-327-03.htm>

Ley Estatutaria No.137. (3 de junio de 1994). Ley137, Ley Estatutaria

TEDH. (1961). *Tribunal de derechos humanos*. TEDH.

Rengifo, M. A., & Mosquera Muñoz, N. (2017). *El estado de conmoción interior*.

