



De la excepción a la regla: la excepcionalidad como forma de gobierno en Colombia (1961–2022)

(From the exception to the rule: Exceptionality as a way of governing Colombia, 1961–2022)

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES VOLUME 13, ISSUE 2 (2023), 309–348: INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN TIEMPOS DE EXCEPCIONALIDAD

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL/0000-0000-0000-1343](https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1343)

RECEIVED 5 NOVEMBER 2021, ACCEPTED 28 OCTOBER 2022, FIRST-ONLINE PUBLISHED 6 FEBRUARY 2023, VERSION OF RECORD PUBLISHED 1 APRIL 2023

CAMILO EDUARDO UMAÑA HERNÁNDEZ* 

DANIEL RIVAS-RAMÍREZ* 

Resumen

En Colombia, el estado de excepción es un mecanismo jurídico-político con el que el ejecutivo amplía sus facultades de manera transitoria bajo el pretexto de conjurar una grave confrontación al orden constitucional. Sin embargo, pese a su carácter excepcional, la realidad es que, dentro de la cultura jurídica y política nacional, el uso de esta figura es más bien normal. Es así como el presente artículo pretende valorar, a partir de una revisión histórica del periodo comprendido entre 1961 y 2022, la forma en que la excepcionalidad se ha vuelto recurrente, a través de los estados de excepción y otras figuras que permiten un margen de maniobra al poder ejecutivo extraordinario y fuera del radar de los controles constitucionales. En esa medida, el texto se ocupa de analizar cómo se ha aprovechado la noción de excepcionalidad como una forma propia de gobierno, prolongando de manera sutil los periodos de excepción para eludir los controles constitucionales que se les imponen. Para ello el artículo profundiza el ejemplo de lo que recientemente ha ocurrido con la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 en el país. Se emplean herramientas de análisis histórico, del contexto y de la comparación.

Los autores agradecen a Laura Salamanca y a Martín Posada por su asistencia para la obtención de diferentes datos recopilados en este artículo.

* PhD en Criminología por la Universidad de Ottawa (Canadá) y PHD en Sociología Jurídica por la Universidad del País Vasco (España). Docente investigador del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia (Colombia). Bogotá, Colombia. Contacto: [camilo.umana@uexternado.edu.co](mailto:camiloe.umana@uexternado.edu.co)

* Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia (Colombia), con Diploma de Profundización en Protección Supranacional de los Derechos Humanos de la Università degli Studi di Perugia (Italia) y del IELEPI (Argentina). Investigador independiente. Contacto: danielrivasram@hotmail.com

Palabras clave

Estados de excepción; estados de emergencia; emergencia sanitaria; hiperpresidencialismo; Colombia; COVID-19

Abstract

In Colombia, the state of exception is a legal and political mechanism in which the head of the executive branch extends its powers temporarily under the pretext of averting a serious confrontation to the constitutional order. However, despite its exceptional nature, the reality is that within the national legal and political culture, the use of this figure is rather normal. Thus, this article aims to assess the way in which exceptionality has become recurrent, through states of exception and other figures that allow a margin of maneuver to the extraordinary executive power and outside the radar of constitutional controls. Likewise, the text examines how the governments have taken advantage of the notion of exceptionality as a form of government, subtly prolonging the periods of exception to circumvent the constitutional controls imposed on them. To this end, the article focuses in particular on what has recently happened with the health emergency caused by COVID-19 in the country. For this purpose, historical, contextual and comparative analysis tools were used.

Key words

State of exception; state of emergency; health emergency; hyperpresidentialism; Colombia; COVID-19

Table of contents

1. Introducción	312
1.1. Las situaciones de excepcionalidad y algunas de las fórmulas para conjurarlas.....	313
2. Transformaciones históricas en los estados de excepción.....	315
2.1. Los 30 años previos a la Constitución de 1991.....	315
2.2. La vigencia de la Constitución de 1991: los cambios y las permanencias	324
3. La excepcionalidad generada por la pandemia de la COVID-19 y su prolongación sutil en el tiempo	332
3.1. El control de constitucionalidad a los estados de emergencia declarados por los Decretos Legislativos 417 y 637 del 2020	334
3.2. La doble narrativa del Gobierno: la emergencia social, económica y ecológica vs la emergencia sanitaria.....	336
3.3. Los efectos de la prolongación informal de la excepcionalidad.....	338
4. Conclusiones	341
Referencias	343
Normatividad.....	347
Jurisprudencia de Colombia.....	347
Jurisprudencia internacional.....	348

1. Introducción

Los estados de excepción son una herramienta jurídico-política diseñada para conjurar graves confrontaciones al orden constitucional vigente en una determinada sociedad. Por medio de este mecanismo se dota al ejecutivo de poderes extraordinarios y transitorios para que restablezca la normalidad institucional. Esta figura tiene sus orígenes en el derecho romano, pero se consolida en su concepción moderna tras las revoluciones liberales del siglo XIX (Fix-Zamudio 2004, 803). A partir de esta época se establecen paulatinamente ciertas reglas de límites que buscan condicionar su existencia a una restricción temporal, la prevalencia de formas de control y balance propias del Estado de Derecho y la adhesión a la garantía de los derechos humanos (Fuentes-Contreras 2020).

Son estas tres condiciones las que se han erosionado paulatinamente en contextos como los de Latinoamérica y el Caribe donde la excepcionalidad, lejos de constituir un mecanismo extraordinario para reestablecer el orden constitucional, ha adquirido cada vez más una estrategia de gobierno al servicio de la centralización del poder bajo la supuesta necesidad de conjurar crisis, como ha ocurrido en Argentina (Soto Moreno 2019), Brasil (Mota Gutiérrez y Sampaio Rocha 2021), Chile (Carreño Donoso 2016, Heiss 2020), Ecuador (González Becerra 2021), Haití (Fonseca 2015; Boumba y Badia i Dalmases 2021), Nicaragua (Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– 2020), Perú (Siles 2017), Puerto Rico (Atilas 2021) y Colombia. Entre los varios casos que se pueden enlistar, el último será el objeto de estudio de este artículo. En particular nos centraremos en observar cómo se ha hecho el tránsito a sistemas que apropian las medidas de los estados de excepción pero repelen sus controles, cuestión particularmente visible a raíz de la pandemia de la COVID-19.

El objetivo de este artículo es valorar la forma en que el poder ejecutivo -en Colombia- ha logrado evadir los diferentes mecanismos de control a los que se encuentra sometido en contextos excepcionales. Así, a través de una revisión histórica del uso de la figura de los estados de excepción que se complementa con el análisis de la forma en la que el Gobierno hizo frente a la excepcionalidad ocasionada por la pandemia de la COVID-19, se evidencian los cambios de estrategia que el Ejecutivo ha logrado para eludir o disminuir controles constitucionales rigurosos y exigentes.

De esta manera, el propósito final de este artículo es demostrar, a través de un análisis específico sobre los estados de excepción y de las situaciones de excepcionalidad que han tenido lugar entre 1961 y 2022, que pese a la existencia formal de controles y de una ampliada regencia del derecho internacional de los derechos humanos, en la práctica, se ha relativizado el cumplimiento de las garantías ciudadanas a través de un arsenal de justificaciones, estrategias de negación y silenciamiento que han implicado el sacrificio de las condiciones mínimas de vida pública y el debilitamiento del Estado de Derecho. Es así como el paso de la excepción a la regla es la trayectoria que describe la normalización de los estados de excepción en Colombia.

Para ello, en una primera parte, se hace una breve contextualización de lo que se entiende por situaciones de excepcionalidad y los diferentes mecanismos a través de los cuales puede hacerse frente a ellas. Posteriormente, enfocándonos en el caso de los estados de excepción, se hará un recuento de su devenir histórico en Colombia, a partir de una visión panorámica que muestra algunas dinámicas en su regulación. En seguida se

trazará una reflexión, de la mano de la exploración de la excepcionalidad generada por la pandemia de COVID-19, extendiendo el análisis al reciente ejemplo de los paros nacionales, sobre un tipo de excepcionalidad que se ha instalado y que funciona fuera del radar de los controles ordinarios del Estado de Derecho, sin declaratorias expresas, con órdenes que se mimetizan en medios como Twitter y que busca dar la sensación de sutileza ocultando su franca excepcionalidad frente al régimen democrático. Por último, se presentarán algunas conclusiones sobre los desafíos democráticos que estos tipos de excepcionalidad acumulados suponen para países como Colombia, lecciones que son quizás aplicables a otras latitudes también.

1.1. Las situaciones de excepcionalidad y algunas de las fórmulas para conjurarlas

La Real Academia Española (RAE) define lo excepcional como aquello que está por fuera de lo común, que se aparta de lo ordinario, o que difiere de la regla general. Esta definición, llevada al mundo de lo jurídico, supone reconocer que existen escenarios y momentos en los que los supuestos jurídicos pueden variar de aquellos que han sido definidos y determinados como mayoritarios, comunes u ordinarios. En tal medida, en el mundo del Derecho, las excepciones suelen traducirse a través de diferentes figuras y ficciones jurídicas.

En el contexto del derecho constitucional, entendido como el área que contiene los principios y valores fundamentales de los Estados, también aparecen y existen situaciones de excepcionalidad. En general, se trata de aquellos momentos en los que ocurren acaecimientos urgentes, imprevisibles o riesgosos para la estabilidad institucional del Estado. En otras palabras, en aquellos casos en los que se alteran -por diversas causas- las condiciones de vida de la ciudadanía, pero también del Estado en sí mismo (Fuentes-Contreras 2020, 108). En palabras de Ospina, citando a Frankenberg, “la excepción tiene el encanto de una experiencia límite, como las visiones apocalípticas que escapan a lo cotidiano” (Ospina 2021, 1).

De allí, precisamente, que las diferentes constituciones del mundo reconozcan una multiplicidad de razones para las alteraciones al orden constitucional. Lo cierto es que desde finales del siglo XIX y en particular a lo largo del siglo XX, la ocurrencia de situaciones de excepcionalidad se ha hecho más frecuente. Tanto así, que desde la Primera Guerra Mundial se empezaron a establecer tanto el reconocimiento constitucional de las excepciones, como mecanismos regulatorios de excepción, que a la postre, terminarían convirtiéndose también en fórmulas permanentes (Barreto-Rozo 2007).

Ahora bien, dichas situaciones de excepcionalidad pueden ser resueltas, dentro de los límites definidos constitucionalmente en cada país, a través de diferentes fórmulas o mecanismos. En tal sentido, es posible distinguir entre mecanismos ordinarios y extraordinarios para la superación de dichas situaciones. En otras palabras, existen fórmulas que dentro del ejercicio de las competencias tradicionales de los órganos del Estado es posible superar algunas situaciones de excepcionalidad; pero a la vez, hay supuestos en los que dichos mecanismos son insuficientes, por lo que se justifica prever otros, de carácter temporal y especial para hacerlo. Dentro de las primeras están, por ejemplo, las vías institucionales que funcionan en la normalidad, como es el caso del procedimiento legislativo, las acciones judiciales e incluso, el ejercicio de poderes

excepcionales del ejecutivo, contempladas dentro del marco normativo ordinario (Fuentes-Contreras 2020).

En cambio, dentro de las segundas, se encuentran fórmulas que si bien no son unívocas ni uniformes en todo el mundo (Barreto-Rozo 2007), contemplan la necesidad de mecanismos temporales y extraordinarios para la conjura de dichas situaciones de excepcionalidad (Celemín Caicedo 2021). Dentro de ellas se encuentran, particularmente, el género de los estados de excepción, el cual, como Schmitt (2009) lo ha planteado, resulta una determinación soberana de un ámbito de acción política, en donde hay una innegable relación entre poder, derecho y violencia (Atilés 2015). A lo largo y ancho del mundo han sido desarrollados a través de diferentes nombres, con diferentes alcances y diferentes naturalezas; así encontramos los estados de sitio, los estados de alarma, los estados de emergencia, los estados de conmoción, entre otros. Sin embargo, todos ellos comparten una característica: la afectación al principio de separación de poderes de manera temporal (Dorantes Díaz 2012, 394).

De acuerdo con el estudio genealógico realizado por Agamben, los estados de excepción son un espacio vacío de derecho o una zona de anomia, en donde las determinaciones jurídicas son desactivadas; pero que, en todo caso, requiere estar relacionado con el orden jurídico. Sin embargo, destaca también que la naturaleza de los actos adelantados durante él parecería estar en un “absoluto no-lugar”, por lo que la noción de fuerza de ley proviniera justamente de la suspensión de la Ley (Agamben 2003, 100).

Al respecto vale aclarar que el desarrollo de los estados de excepción supone que para conjurar o superar una situación de excepcionalidad -grave-, amerita la suspensión de algunos elementos del orden constitucional ordinario. De allí que, pese a que normalmente -al menos en el contexto latinoamericano- se prevea esta posibilidad dentro del texto constitucional, se establezcan unos límites sustanciales y formales para dicha fórmula. De manera general y esquemática, Fuentes-Contreras (2020) identifica, por ejemplo, los siguientes principios rectores para los estados de excepción: la legalidad, la taxatividad, la publicidad, la formalidad, la temporalidad, la territorialidad, la continuidad, la necesidad, la proporcionalidad, la compatibilidad, concordancia y complementariedad -con el derecho internacional-, y la controlabilidad.

Como hemos visto, de manera breve, las situaciones de excepcionalidad pueden ser resueltas a través de diferentes mecanismos. En buena medida, los textos constitucionales, y en particular los más recientes, se han ocupado de regular al menos de manera general las formas de afrontarlas. Al respecto, conviene señalar que grosso modo, las fórmulas o mecanismos previstos constitucionalmente, suelen responder a los criterios de la intensidad, la gravedad y la urgencia que se deriven de la excepcionalidad; encontrando que en normalmente, al menos en términos axiológicos y constitucionales, los estados de excepción suelen ser empleados para las mayores crisis o alteraciones al orden constitucional. No obstante, y como se verá a continuación, “a ellos, a los que toman las decisiones, corresponde repensar el tipo de acciones que deberían ser tomadas” (Ferreira 2020, 114), por lo que al final, la conjura de las situaciones de excepcionalidad responde a la oportunidad que suponga para el Ejecutivo.

2. Transformaciones históricas en los estados de excepción

‘En todo proceso político en Colombia, se esté o no en Estado de Sitio, hay una serie de hechos, de constantes, independientes del régimen de excepción, que se mantienen, bien sea que los civiles sean juzgados por los militares o por los civiles. No es problema de la justicia militar, es un problema del Estado colombiano, con o sin régimen de excepción. Por ejemplo, la violación de los procedimientos en los sistemas de interrogatorio donde la constante en el país es la coacción física y psicológica y la tortura. Eso se da con o sin Estado de Sitio. Segundo, la violación de los mismos procedimientos para los sistemas de interrogatorio, es decir, el derecho del abogado, la justicia haciéndole ver al posible sindicado cuáles son sus derechos, eso no existe, ni aun en situación ordinaria. Por lo tanto, hablar de que, si frente a los procesos políticos el Estado de Sitio influye o no, es muy relativo, porque de todas maneras las situaciones de hecho desbordan las situaciones de derecho, con o sin Estado de Sitio’- Eduardo Umaña Mendoza. (Alape 1985)

Uno de los mejores indicadores de cómo funciona el sistema jurídico en un país como Colombia se refleja en los estados de excepción por tres razones: su extensión en el tiempo, la cantidad de medidas que se han adoptado, y las justificaciones por las que se ha hecho. El estado de excepción, sin embargo, no ha sido homogéneo en el tiempo. Podemos diferenciar al menos tres periodos de grandes transformaciones modernas: el preconstitucional (en el siglo XIX), el iniciado con la Constitución de 1991 y el posterior a la pandemia de la COVID-19. Estas grandes transformaciones dan un indicador de la excepcionalidad entendida como continuidad de la normalidad constitucional. Para el primer periodo evaluaremos un lapso de los últimos 30 años de la Constitución de 1886, para establecer comparaciones con las tres décadas de vigencia de la constitución política actual.

2.1. Los 30 años previos a la Constitución de 1991

Colombia se reputa de ser la democracia más antigua del continente. Con tan sólo una corta dictadura entre 1953 y 1957, el escenario de las urnas ha permanecido en el tiempo. No obstante, la democracia ha tenido una situación de recurrente excepcionalidad. Entre 1949 y 1958 el estado de sitio se usó ininterrumpidamente. Entre 1970 y 1991, Colombia vivió 17 años en estado de sitio. Incluso, paradójicamente, la Constitución de 1991, impulsada con el anhelo de apertura democrática y superar la andanada de estados de excepción, fue producida por la Asamblea Constituyente que fue convocada en virtud del decreto de estado de sitio No. 1926 de agosto 24 de 1990. Durante este periodo

es posible precisar al menos cuatro características del estado de excepción en Colombia. En primer lugar, fue la forma de hacerle frente, facilitando las medidas represivas, a la protesta social; en segundo lugar, dada su recurrencia y duración, se constituyó en una práctica habitual, de hecho, la práctica de gobierno por excelencia; en tercer lugar, propició una progresiva militarización de la política y la sociedad sin la necesidad de recurrir al golpe militar; y, finalmente, instituyó la detención de personas como la forma de represión habitual. (Aranguren Romero 2016)

En esta época se amplió el control constitucional, se creó la causal de emergencia económica y social como habilitante de la declaración de un estado de excepción, más allá del estado de sitio que se asemejaba a la conmoción interior (reforma de 1968).

El período entre 1960 y 1970 se da tras la caída de la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla en agosto de 1957, cuando, con más del 95% de aprobación en las urnas (elecciones en que por primera vez participaron mujeres), se dio paso al Frente Nacional. Iniciando con el gobierno liberal de Alberto Lleras Camargo en 1958, el Frente Nacional consistía en un reparto pacífico del poder entre conservadores y liberales. Los congresos, las cortes y el gabinete del presidente también serían paritarios.

Tras varios años de intensa violencia bipartidista, parte de la población veía con esperanza esta propuesta. Con el apoyo del Partido Liberal, el Conservador e, incluso, el Partido Comunista (convencidos de que se lograría la paz), el gobierno de Lleras Camargo logró, momentáneamente, la estabilidad política en el país (Caballero Argáez 2009). En efecto, el 27 de agosto de 1958, por medio del Decreto 321, a excepción del Departamentos de Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle del Cauca, se levantó el estado de sitio que había sido declarado desde el 9 de noviembre de 1949 con el Decreto 3518 (¡se llevaban 9 años continuos bajo estado de sitio!) que había sido emitido cuando representantes liberales propusieron que se realizara una reforma electoral y que las elecciones presidenciales se adelantaran para diciembre de 1949 en oposición al gobierno del conservador Mariano Ospina Pérez. Como respuesta a los reclamos de los liberales, el presidente Ospina expidió el mencionado Decreto (Aranguren Romero 2016).¹

Con el retorno de Rojas Pinilla al país en 1958 se intensificaron los rumores de una conspiración.² Así, a través del Decreto 329 del 3 de diciembre de ese año, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional. Esta medida se extendería apenas hasta el 12 de enero de 1959, pues tras el auto de detención preventiva dictado por el Senado contra Rojas Pinilla, sumado al embargo de sus bienes, se logró alejarlo de la escena nacional y declarar restablecido el orden público con el Decreto 1 de 1959 (Valencia Gutiérrez 2010, 200), nuevamente a excepción de los Departamentos de Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle del Cauca, toda vez que eran los epicentros de la situación, al tener los mayores índices de violencia bipartidista y la mayor concentración de guerrillas que dificultó durante años “la pacificación” de estas zonas (Bello 2013, Salas-Salazar 2016).

En ese mismo año, el apoyo inicial hacia el gobierno de Lleras Camargo comenzaría a disiparse. La toma del poder por parte de Fidel Castro en Cuba y su consecuente adopción de la línea comunista, en medio de la Guerra Fría³, convertiría a la isla caribeña en un enemigo de Estados Unidos, a la vez que enviaría un fuerte mensaje a los sectores radicales en América Latina. Mientras tanto, orientado por la necesidad de defender la fuerte relación con el gobierno norteamericano, el gobierno colombiano cortó relaciones con Cuba y se enfrentó con dureza a las huelgas por parte de estudiantes y sindicalistas

¹ Cuando iniciaron las sesiones del Congreso, los conservadores se opusieron tajantemente, llevando la violencia al Congreso al asesinar al congresista liberal Gustavo Jiménez (Revista Semana 1982).

² El 3 de diciembre, el periódico *El Siglo* denunció: “La matanza anunciada por Rojas. ¡Hay un plan subversivo! Tiene 3000 hombres en Bogotá, armados de fusil, armas blancas y revólveres, ‘para acribillar a la Masa (sic) si no lo sigue!’ El plan es de carácter nacional” (Franco Mendoza 2020, 51).

³ La Guerra de Vietnam, el asesinato de Patrice Lumumba, la guerra civil en el Congo, los golpes de Estado en Irán, Guatemala o Chile, la invasión de Suez, el conflicto árabe-israelí, la entrada de los “barbudos” en La Habana, el estallido de las guerrillas en toda América Latina o los desaparecidos de las siniestras dictaduras de América del Sur representaron sólo algunos de los eventos y procesos asociados con la confrontación entre la URSS y Estados Unidos (Pettinà 2018, 14).

que veían en el bipartidismo una política de exclusión. Por ende, el presidente perdió el apoyo de los grupos de izquierda (Melo 2017, 333).

En el entretiem po, en 1960 se aprobó el Acto Legislativo 1, por medio del cual se reformaba el artículo 121 de la Constitución de 1886. Dicho artículo consagraba el entonces régimen de los estados de sitio en Colombia. Se estableció que, independientemente de su causa, el Congreso debería sesionar permanentemente durante los estados de sitio. Además, se dispuso que, junto con los ciudadanos, las Cámaras también podrían intervenir ante la Corte Suprema de Justicia para alegar la inconstitucionalidad de los decretos legislativos ante la trasgresión de alguno de los límites materiales que tenía la figura. De hacerlo, la Corte tendría un plazo de seis días para pronunciarse (Acto Legislativo 1 de 1960) y que “la ausencia de decisión dentro del plazo previsto implicaría la presunción de inconstitucionalidad del decreto atacado.” (Gallón Giraldo 1979, 22).

No obstante, es importante señalar que el control de constitucionalidad de los estados de sitio fue variando con los años. En tal sentido es posible identificar al menos tres etapas en cuanto a dicho control. Tal y como lo hemos sostenido, inicialmente no había control alguno a la declaratoria. Posteriormente, con la reforma de 1960 se abrió la posibilidad a que la ciudadanía o el Congreso pudiesen demandar ante la Corte Suprema de Justicia su inconstitucionalidad. Finalmente, a partir de 1968, se implantaría el control automático de constitucionalidad con el Acto Legislativo 1 de ese año. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia enfatizó en que

absolutamente nada puede hacer el legislador, o el Ejecutivo en cuanto legislador para limitar, ampliar, dirigir o guiar, inspirar o canalizar los fallos de la Corte, pues lo cierto es que la autonomía de esta Corporación, que está asegurada expresamente por la Carta en materia del control de constitucionalidad, como toda otra forma de autonomía orgánica o funcional de origen constitucional, no puede ser en ninguna forma alterada por los poderes nacionales. (Corte Suprema de Justicia 1969).

Al respecto vale la pena señalar que se trató de una atribución que, en el orden constitucional sucesivo -el de la Constitución de 1991- sería heredada por la Corte Constitucional.

Continuando con el recorrido, múltiples grupos descontentos buscaron iniciar una revolución armada en el país, algunos de ellos provenientes de las guerrillas liberales que vieron frustrado el futuro de los acuerdos de paz con hechos como el asesinato de Guadalupe Salcedo.⁴ Aquellos que se lanzaron a insurrecciones urbanas y rurales fueron

⁴ “El 6 de junio de 1957, pocos días después de la caída del gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla, Guadalupe Salcedo fue asesinado por agentes de la Policía en las calles de Bogotá. Aunque las autoridades declararon que murió en un tiroteo, ocurrido supuestamente entre el taxi en que se desplazaba y dos patrullas policiales, dicha versión fue puesta en duda por el informe de los médicos forenses, el cual reportó que el cuerpo de Salcedo presentaba cinco heridas producidas por proyectiles de arma de fuego, incluidas dos en los dorsos de las manos, lo que sugería una ejecución en actitud de rendición. En esos tiempos también murieron otros excombatientes. La historia de Guadalupe Salcedo y las guerrillas del Llano forma parte de una generación de “bandoleros” que tuvieron sus orígenes en la resistencia y defensa liberal después del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, ante los enfrentamientos y abusos del Ejército. Mostraron gran capacidad organizativa, fortalecimiento regional y apoyo popular con los congresos guerrilleros y las denominadas “Leyes del Llano”, contando incluso con la complicidad ambigua de la Dirección Liberal Nacional. La Primera Ley (septiembre 1952) y la Segunda Ley (junio 1953) apuntaban

derrotados. Sin embargo, en 1961, los grupos armados de orientación comunista hicieron la Primera Conferencia Guerrillera en Marquetalia, donde se determinó que se respondería contra la ofensiva por parte del gobierno con el alzamiento armado en las regiones involucradas (Ávila 2016, 8). De ahí que, con la oposición declarada por parte de varios grupos,⁵ el 11 de octubre de ese año, con el Decreto 10 de 1961, se instituyó el estado de sitio a nivel nacional. Este último se extendió hasta el 31 de diciembre de ese año, cuando el Decreto 20 le puso fin.

Fue en 1962 cuando, en un contexto de confrontaciones constantes entre el Estado y grupos de oposición, el periodo que correspondería a los conservadores fue asumido por Guillermo León Valencia. Desde el comienzo, su gobierno se enfrentó a un aumento contundente de la protesta social por parte del movimiento obrero. En mayo de 1963, obreros de la empresa Ecopetrol entraron en paro, hecho que conllevó a que, con el Decreto 1137, se declarara el estado de sitio en Barrancabermeja, Puerto Wilches, Lebrija y San Vicente, municipios de Santander. La necesidad de dicha declaratoria se pone en cuestión en el hecho que apenas siete días después se restableciera el orden público, como fue reconocido en el Decreto 1187 en el que se puso fin a la medida.

En este período presidencial, tras las afirmaciones del entonces senador, Álvaro Gómez Hurtado,⁶ sobre la existencia de “repúblicas independientes”, se emprendió una de las más grandes operaciones bélicas emprendidas en el país para, supuestamente, retomar el control territorial del Estado: el ataque contra Marquetalia de 1964. Al final, este ataque provocó masivos desplazamientos. Grupos de guerrilleros lograron huir de la escalada y reconstruyeron sus organizaciones armadas. Fue en 1964 cuando surgió el Ejército de Liberación Nacional (ELN), seguido por las Fuerzas Armadas de Colombia (FARC), que nacieron entre 1964 y 1966, y por el Ejército Popular de Liberación (EPL), en 1967 (Melo 2017, 234-235), inaugurando una época de crecientes organizaciones armadas que en ocasiones disputaron el poder del Estado y en ocasiones sencillamente colmaron los vacíos y ausencias estatales; incluso, algunas de ellas, como las organizaciones paramilitares,⁷ actuaron como redes de apoyo a la actuación contrainsurgente y contra todo tipo de disidencia y oposición social y política. En

a una reorganización de la población según pautas de autonomía regional. En 1953, con la llegada al poder del general Gustavo Rojas Pinilla, el gobierno ofreció amnistías generales a los actores armados. Respecto de ellas, el historiador Orlando Villanueva Martínez (2012) apunta que Salcedo y sus hombres propusieron que el gobierno se comprometiera a “1) dar garantías a toda la población combatiente; 2) indemnizar a las víctimas del conflicto; 3) dar trabajo a los guerrilleros amnistiados; 4) liberación de los presos políticos; 5) reconstrucción de pueblos; 6) construcción de escuelas y colegios; 7) creación de cooperativas agrícolas con crédito y maquinaria” (Espinosa Moreno 2020).

⁵ Entre ellos, el liderado por un teniente que se insubordina del ejército y, en compañía de varios soldados, declara la oposición al gobierno desde los Llanos Orientales.

⁶ “En su intervención en el Senado del 25 de octubre de 1961, el político conservador exclamó: Hay en este país una serie de Repúblicas Independientes que no reconocen la soberanía del Estado Colombiano, donde el ejército colombiano no puede entrar, donde se le dice que su presencia es nefanda, que ahuyenta al pueblo, o a los habitantes... Hay la República Independiente de Sumapaz. Hay la república independiente de Planadas, la de Riochiquito, la de este bandolero que se llama Richard y ahora, tenemos el nacimiento de (...) la república independiente de Vichada” (Ávila s.f., 7, Alape 1987).

⁷ En el marco de la lucha contra los grupos guerrilleros, el Estado impulsó la creación de “grupos de autodefensa” entre la población civil, cuyos fines principales eran auxiliar a la Fuerza Pública en operaciones antisubversivas y defenderse de los grupos guerrilleros. El Estado les otorgaba permisos para el porte y tenencia de armas, así como apoyo logístico” (Corte IDH 2006, pár. 95.2).

particular, estas últimas organizaciones tuvieron un marco legal que las creó y fortaleció que provino justamente de un estado de excepción justificado en el combate contra las guerrillas.⁸

A la par, el descontento social produjo un notable auge de las manifestaciones por parte de los grupos populares, especialmente de estudiantes y obreros. En este período la balanza de pagos se encontraba en el peor déficit, la ausencia de divisas dificultaba el pago de la deuda externa, la producción se paralizó y los recursos del Estado eran insuficientes para su mantenimiento (Gallón Giraldo 1979, 25). Así, el estado de sitio fue aprovechado para aplicar diversas medidas tendientes al restablecimiento del orden económico⁹ bajo la vigencia del Decreto 1288 de 1965, que declaró el estado de sitio a nivel nacional. Es importante señalar que la declaratoria se mantuvo en el tiempo hasta diciembre de 1968, llevando a que la transición al gobierno liberal de Carlos Lleras Restrepo en 1966 tuviera lugar durante un periodo de excepción.

En este gobierno surgió la tercera reforma al artículo 121 de la Carta Política de 1886, en el cual se consagraba la figura del Estado de Sitio. Se trató del Acto Legislativo 1 de 1968, un documento que reunió tres proyectos de reforma constitucional presentados por Lleras Restrepo¹⁰ que estableció como causa la alteración del orden público - que los gobiernos recurrentemente habían usado este pretexto para la excepcionalidad- con la figura de la conmoción interior. Además, se introdujo el estado de emergencia económica y social, que sería establecido para evitar la utilización del estado de sitio para legislar en materia económica. Finalmente, en cuanto al control de constitucionalidad, fue abolida la atribución del Congreso de demandar los decretos ante la Corte, pues se

⁸ “A partir de la década de los sesenta del siglo XX surgieron en Colombia diversos grupos guerrilleros, por cuya actividad el Estado declaró “turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional”. Ante esta situación, el 24 de diciembre de 1965, el Estado emitió el Decreto Legislativo 3398 “por el cual se organiza la defensa nacional”, el cual tenía una vigencia transitoria, pero fue adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968 (con excepción de los artículos 30 y 34). Los artículos 25 y 33 del referido Decreto Legislativo dieron fundamento legal a la creación de “grupos de autodefensa”. En la parte considerativa de esta normativa se indicó que “la acción subversiva que propugnan los grupos extremistas para alterar el orden jurídico, requiere un esfuerzo coordinado de todos los órganos del poder público y de las fuerzas vivas de la Nación” y, al respecto, el referido artículo 25 estipuló que “[t]odos los colombianos, hombres y mujeres, no comprendidos en el llamamiento al servicio militar obligatorio, pod[í]an ser utilizados por el Gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuy[eran] al restablecimiento de la normalidad”. Asimismo, en el parágrafo 3 del mencionado artículo 33 se dispuso que “[e]l Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de los comandos autorizados, podrá amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas”. Los “grupos de autodefensa” se conformaron de manera legal al amparo de las citadas normas, por lo cual contaban con el apoyo de las autoridades estatales (Corte IDH 2005, pár. 95.1).

⁹ De ahí los Decretos: 2324 de 2 de septiembre de 1965; 2352 de 4 de septiembre de 1965; 2658 de 8 de octubre de 1965; 2680 de 15 de octubre de 1965; 2814 de 28 de octubre de 1965; 2970 de 12 de noviembre de 1965; 3070 de 19 de noviembre de 1965; 3233 de 10 de noviembre de 1965; 178 de 31 de enero de 1966; 427 de 25 de febrero de 1966; 530 de 7 de marzo de 1966; 803 de 1° de abril de 1966; 994 de 29 de abril de 1966; 1592 de 24 de junio de 1966; 1665 de 30 de junio de 1966; 1595 de 24 de junio de 1966; 1604 de 24 de junio de 1966; 2688 de 26 de octubre de 1966; 746 de 29 de abril de 1967; 2395 de 17 de septiembre de 1968, entre otros.

¹⁰ El primer proyecto remodelaba las competencias del Congreso y el Presidente de la República, asimismo, creaba los mecanismos de planeación económica. El segundo, desmontaba la estructura del Frente Nacional. El tercero introducía reformas en el régimen administrativo subnacional (Amézquita Zárate 2011, 109).

optó por el control automático de constitucionalidad,¹¹ frente a lo cual la Corte tendría un plazo de 30 días para decidir (Gallón Giraldo 1979, 22).

El 16 de diciembre del año de la reforma se expidió el Decreto 3070, poniéndole fin al estado de sitio que, declarado en el Decreto 1288, se extendió por tres años, seis meses y 26 días. Empero, el secuestro de ciudadanos suizos en el Valle del Cauca¹² conllevó a la declaratoria del estado de sitio en el mencionado departamento, por medio del Decreto 1657 del 9 de octubre de 1969. Posteriormente, el caos ocasionado por las controversiales durante las elecciones entre Misael Pastrana y Rojas Pinilla, celebradas el 19 de abril de 1970, derivó en el estado de sitio declarado a través del Decreto 590 del 29 de abril. Este se extendió, inicialmente, hasta el 15 de mayo de dicho año, finalizado por el Decreto 738. Sin embargo, el 19 de julio, el Decreto 1128 de 1970 declaró nuevamente turbado el orden público.

En ese sentido, el último período del Frente Nacional, paradójicamente instaurado para la estabilidad y el Estado de Derecho, comenzaría en el marco de la excepcionalidad, con el conservador Misael Pastrana. Desde el comienzo, este se enfrentaría a una fuerte agitación estudiantil y campesina. De hecho, el estado de sitio se mantuvo hasta el 13 de noviembre, finalizado con el Decreto 2201. Además, el 26 de febrero de 1971, intensos movimientos universitarios que se originaron en el congreso nacional estudiantil en el Valle del Cauca ocasionaron la declaratoria del estado de sitio en todo el territorio nacional por medio del Decreto 250. Este estaría vigente por dos años, 10 meses y tres días, finalizando el 29 de diciembre de 1973 con el Decreto 2725, ocupando casi la totalidad del gobierno de Misael Pastrana.

El 7 de agosto de 1974, Alfonso López Michelsen, del Partido Liberal, gana las elecciones. El 12 de junio de 1975, debido a fuertes manifestaciones estudiantiles, con el Decreto 1136, el presidente impone el estado de sitio en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, y Atlántico. Días después, el 26 de junio, el Decreto 1249 extendería la medida a todo el territorio nacional. En 1976, el gobierno manifestaría la intención de levantar el estado de sitio, pero el secuestro y posterior asesinato del presidente de la Confederación de Trabajadores de Colombia, José Raquel Mercado, por parte del reciente fundado Movimiento 19 de Abril (Umaña Hernández, en prensa), conllevó a que la medida se extendiera hasta el 22 de junio, cuando el Decreto 1263 lo finalizó.

El 7 de octubre, tres meses después, el Decreto 2131 instalaría nuevamente el estado de sitio en todo el país. El origen de esta medida resulta bastante controversial pues, por un

¹¹ En Colombia el control automático de constitucionalidad hace referencia a que el juez de constitucionalidad debe analizar la norma sin necesidad de una demanda que cuestione su coherencia frente a la Constitución. En tal sentido, es la misma autoridad que profiere la norma la que la remite al juez constitucional para que determine su exequibilidad.

¹² Para sustentar dicho estado de sitio, el Presidente de la República señaló que “En el mes de agosto del presente año comenzó a presentarse una serie de secuestros, principalmente en el Valle del Cauca, con características verdaderamente alarmantes (...). Sin embargo, la organización que parecen tener las bandas infractoras de la ley y ciertos detalles, como por ejemplo la naturaleza del arma empleado para herir a uno de los ciudadanos suizos que figura entre las víctimas del último ataque, permiten razonablemente pensar en la existencia de un propósito subversivo y en qué los directores de esos hechos, ya sea que empleen criminales comunes para perpetrar el secuestro, u operen con afiliados a sus tendencias políticas, buscan no sólo financiar movimientos de tal carácter sino producir una grave conmoción por la alarma que los dichos secuestros no pueden menos de provocar en los grupos sociales que por ellos son afectados” (Corte Suprema de Justicia 1969).

lado, se afirma que se debe a la huelga en los Seguros Sociales, puesto que los empleados del Instituto serían considerados como funcionarios públicos dificultando las negociaciones salariales. La huelga recibe un amplio apoyo por parte de los sindicalistas y asociaciones médicas, paralizando gran parte de los hospitales del país. Por otro lado, las motivaciones del decreto también contemplaban la existencia de un plan de la extrema izquierda que pretendería "desvertebrar el régimen republicano" y la lucha contra los narcotraficantes.

El gobierno de López Michelsen terminó siendo destacado por la incapacidad para involucrarse en la distribución de los beneficios de la "bonanza cafetera", junto con la imposibilidad de evitar que los ingresos generados por la reforma tributaria de 1974 se consumieran en aumentos salariales y la incapacidad para enfrentar a los narcotraficantes.

En agosto de 1978, el también liberal Julio César Turbay Ayala derrota al conservador Belisario Betancur y asume el cargo. En menos de un mes desde su posesión, en el marco del estado de sitio que seguía vigente desde el 7 de octubre de 1976, el presidente expidió el Estatuto de Seguridad. Por medio de este, aumentaba las penas por actos y publicaciones "subversivos" y otorgaba a los militares el derecho a juzgar y sancionar a civiles por delitos de rebelión, lo que terminaría afectando el derecho al debido proceso de los guerrilleros y sus simpatizantes.¹³ La fuerte presión social que generó la prolongación de este estado de sitio junto con el despertar de una serie de reivindicaciones sociales como la congelación de los precios de artículos de primera necesidad y de servicios públicos, la reapertura y desmilitarización de las Universidades y la garantía de los derechos de asociación, contratación colectiva y huelga de trabajadores públicos, entre otros, daría lugar al Paro Cívico de 1977. A este hecho masivo, el Gobierno respondería con medidas represivas en las que se continuaba con la estigmatización de lo "subversivo" (Umaña Hernández 2020, 193–195). En definitiva, el gobierno de Turbay Ayala utilizó el estado de sitio "para la represión de formas ordinarias de y especialmente por la persecución política de los individuos o fuerzas sociales inconformes, a través de un recorte cada vez mayor de importantes derechos humanos conquistados por la burguesía desde la Revolución Francesa [sic]" (Gallón Giraldo 1979, 143).

Belisario Betancur, miembro del Partido Conservador, aunque apoyado por sindicatos y los grupos de izquierda asumió el poder en 1982. El 8 de octubre del mismo año, debido a la crisis de confianza pública a raíz del descubrimiento de actividades especulativas para adquirir el control de las instituciones financieras, por medio del Decreto 2919 se declaró el estado de emergencia económica por 24 horas. La misma declaratoria se dio

¹³ "Al amparo del estado de sitio y como consecuencia de las medidas adoptadas para mantener el orden público, el Gobierno dictó, además, el Estatuto de Seguridad que constituye un cuerpo legal que recoge disposiciones contenidas en decretos anteriores. Si bien el Estatuto de Seguridad tiene carácter de excepción, otorga a las autoridades militares y policiales la facultad de imponer sanciones, permite el juzgamiento de civiles por tribunales militares e incluye la tipificación de penas prolongadas incompatibles con la naturaleza excepcional que acredita (...). En cuanto al derecho a la justicia y al proceso regular, la Comisión considera que la justicia ordinaria funciona normalmente según las leyes que la rigen. La justicia militar no ofrece las suficientes garantías debido a que las normas que la establecen conllevan restricciones al derecho de defensa y en la práctica se han presentado irregularidades procesales que afectan el debido proceso" (CIDH 1981).

el 23 de diciembre con el Decreto 3742, ocasionada por la crisis de inversión en el país y el consecuente estancamiento económico, pero esta vez se instaló por 50 días.

En 1984, dado el incremento de los grupos armados en Caquetá, Huila, Meta y Cauca, el Decreto 615 del 14 de marzo aplica el estado de sitio en los cuatro departamentos. Sin embargo, a partir del 1 de mayo, el Decreto 1038 extiende la medida a todo el territorio nacional. Lo anterior se da, fundamentalmente, debido al asesinato del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, ordenado por Pablo Escobar.

Posteriormente, el 13 de noviembre de 1985, la actividad volcánica del Nevado del Ruiz ocasionó la Tragedia de Armero. Los consecuentes perjuicios a millares de personas, destrucción de valiosos bienes y de extensas y ricas regiones dedicadas a la actividad productiva y a la generación de empleo, sumado a las repercusiones institucionales especialmente sobre la Rama Jurisdiccional, ocasionadas por la toma y retoma del Palacio de Justicia, derivaron en la declaratoria del estado de emergencia por 35 días, el 24 de noviembre, con el Decreto 3405.

En 1986 el candidato liberal Virgilio Barco asumió el poder. De entrada, recibió fuertes golpes por parte de los narcotraficantes. Estos buscaban crear un clima de terror para forzar al gobierno a suprimir la extradición. De ahí que durante todo su gobierno se conservara la vigencia del Decreto 1038 de 1984.

Finalmente, en 1990 César Gaviria, también liberal, sería elegido presidente. Gaviria convocó rápidamente a la solicitada Asamblea Nacional Constituyente. Paradójicamente, esta última terminaría redactando la nueva Constitución nacional durante la vigencia de un estado de excepción en el que, desde 1984, los Gobiernos de turno buscaban ganar el pulso contra las fuerzas del narcotráfico dirigidas, principalmente, por el Cartel de Medellín. Durante los primeros meses de trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente el país experimentó, además, los asesinatos del líder político Bernardo Jaramillo Ossa, el líder del M-19 Carlos Pizarro Leongómez y los secuestros de un grupo de periodistas encabezado por Diana Turbay, hija del expresidente Julio César Turbay, del entonces periodista Francisco Santos, de las lideresas políticas Maruja Pachón de Villamizar y Beatriz Villamizar de Guerrero.

En dicho contexto, las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente en cuanto a la extradición de colombianos se volvieron secretas ante la presión del narcotráfico que se oponía a la figura. A su vez, la guerra que vivía el país probablemente influyó a que los constituyentes vieran como una necesidad ampliar determinadas facultades extraordinarias al ejecutivo, que verían continuidades en el nuevo orden constitucional.

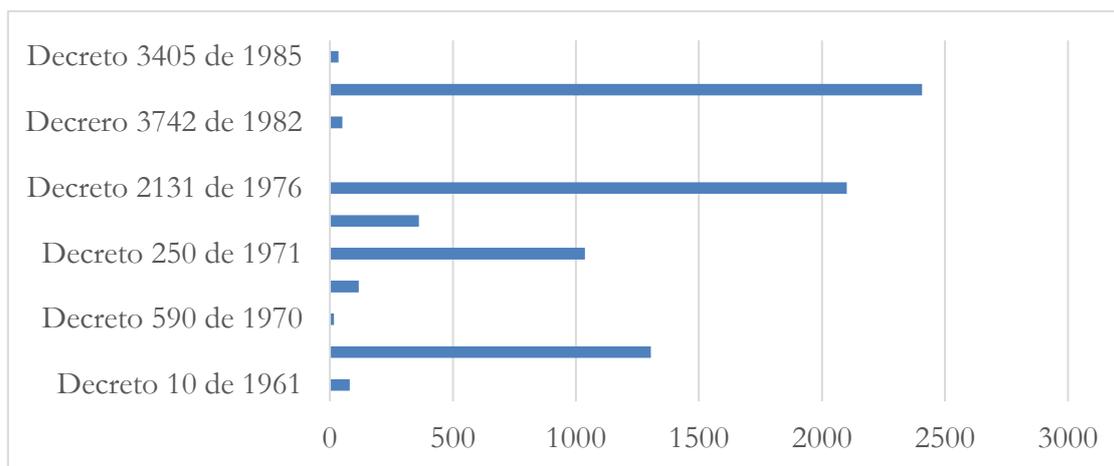
TABLA 1

Declaratoria del estado de sitio	Inicio vigencia	Fin de vigencia	Duración
Decreto 10 de 1961	11/10/61	31/12/61	81 días
Decreto 1288 de 1965	21/05/65	16/12/68	1.305 días
Decreto 590 de 1970	29/04/70	15/05/70	16 días
Decreto 1128 de 1970	19/07/70	13/11/70	117 días
Decreto 250 de 1971	26/02/71	29/12/73	1.037 días
Decreto 1249 de 1975	26/06/75	22/06/76	362 días
Decreto 2131 de 1976	7/10/76	9/07/82	2.101 días
Decreto 2919 de 1982	8/10/82	9/10/82	1 día
Decreto 3742 de 1982	23/12/82	12/02/83	50 días
Decreto 1038 de 1984	1/05/84	3/12/90	2.407 días
Decreto 3405 de 1985	24/11/85	29/12/85	35 días

Tabla 1. Estados de sitio declarados en todo el territorio nacional (1960–1990).

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 1



Gráfica 1. Duración en días de los estados de excepción hasta 1990.

Fuente: Elaboración propia.

Con todo, podemos concluir de este periodo que entre 1960 y 1991, se declararon ocho (8) estados de sitio por perturbación del orden público en todo el territorio nacional, y tres (3) estados de emergencia. Así mismo, se declararon al menos cuatro (4) estados de sitio sectorizados territorialmente, de los cuales dos (2) dieron lugar a la extensión a todo el territorio nacional. Como se puede observar en la Tabla No. 1, más del 68% del tiempo comprendido por este periodo, todo el país estuvo en estado de sitio, con lo que concluimos que se trata de un periodo en el que la excepcionalidad se hizo regla y en el que el Estado de Derecho languideció de la mano de un poder del ejecutivo exorbitante que, además, carecía de controles institucionales claros, lo que significó el aumento del poder de las Fuerzas Militares, sin controles precisos en las atribuciones excepcionales que los gobiernos les suministraron. A la vez, en esta época, el Estado sostuvo diversas formas de enfrentamiento con grupos armados ilegales que disputaron su legitimidad;

aún más, se crearon grupos ilegales que apoyaron a las fuerzas estatales dejando una estela de descontrol y graves violaciones de derechos humanos.

2.2. La vigencia de la Constitución de 1991: los cambios y las permanencias

La forma en la que el Constituyente de 1991 estableció el régimen de los Estados de Excepción parte de la idea del mantenimiento de la normalidad en circunstancias extraordinarias en donde los poderes del Estado son insuficientes. De esta forma, y buscando garantizar los controles al ejercicio de las facultades excepcionales otorgadas al Gobierno y la protección a los derechos humanos, se plasmaron en el capítulo VI de la Constitución Política tres tipos de estados de excepción: estado de guerra exterior (art. 212 C. P.), estado de conmoción interior (art. 213 C. P.), y estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215 C. P.).

El marco jurídico de los estados de excepción se encuentra en la Constitución Política de 1991 (capítulo VI) y en la Ley Estatutaria 137 de 1994¹⁴, que regula aspectos como la prevalencia de tratados internacionales sobre derechos humanos, mecanismos de control a la limitación de derechos y garantías, y demás aspectos relacionados a los tres tipos de estados de excepción contemplados. Cabe anotar que, si bien la Ley contempla las facultades excepcionales atribuidas al Gobierno durante un estado de excepción, estas nunca pueden llegar a vulnerar el núcleo esencial de los derechos fundamentales, y únicamente cuando la situación lo amerite. Lo anterior encuentra fundamento en la declaración de exequibilidad de la misma Ley Estatutaria que hizo la Corte Constitucional mediante Sentencia C-179 de 1994.

En esta categoría se encuentran diferentes estados de excepción previstos por el Constituyente del 91, sus presupuestos y límites:

¹⁴ Por la cual se regulan los Estado de Excepción.

TABLA 2

Estado de guerra exterior	Estado de conmoción interior	Estado de emergencia económica y social
<p>Establecido en el artículo 212 de la Constitución.</p> <p>Supone la existencia de una agresión a Colombia por parte de un Estado extranjero o viceversa.</p> <p>Tiene fundamento en la obligación que tiene el Gobierno de defender la soberanía nacional y procurar el restablecimiento del orden público.</p> <p>Requiere autorización del Senado y la firma de todos los ministros.</p> <p>Los decretos legislativos dictados por el Gobierno suspenden las leyes que sean incompatibles con el estado de guerra, sin derogarlas, para posteriormente perder su vigencia una vez sea restablecido el orden público.¹⁵</p>	<p>Establecido en el artículo 213 de la Constitución.</p> <p>Supone una grave perturbación del orden público que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.</p> <p>Solo procede cuando la situación de excepcionalidad no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.</p> <p>Debe existir un presupuesto fáctico circunscrito a una perturbación del orden público, el cual debe ser objeto de valoración presidencial y, posteriormente debe ser sometido a un juicio sobre la suficiencia de los medios policivos ordinarios.¹⁶</p> <p>La Ley 137 de 1994 establece tres prohibiciones, o límites a estas facultades. Estas son: 1) la prohibición de suspender derechos humanos y libertades fundamentales (Art. 5), 2) la prohibición de investigar y juzgar a civiles por la justicia penal militar (Art. 42) y, 3) la prohibición de privar a los municipios de sus ingresos o recursos ordinarios (Art. 45).</p>	<p>Establecido en el artículo 215 de la Constitución.</p> <p>Prevé cuatro modalidades distintas para la declaración de un estado de emergencia, estas son: 1) la económica, 2) la social, 3) la ecológica y 4) la grave calamidad pública</p> <p>Pueden coexistir siempre que los hechos perturben de manera simultánea y constituyan una perturbación o amenaza grave e inminente (Corte Constitucional, Sentencia C-135, 2009)</p> <p>La Corte Constitucional ha precisado ciertos presupuestos formales (Sentencia C-004, 1992) y materiales (Sentencia C-216, 2011) que se deben cumplir al hacer la declaratoria de un estado de emergencia.¹⁷</p>

Tabla 2. Tipología de los estados de excepción en la Constitución de 1991.

Fuente: Elaboración propia.

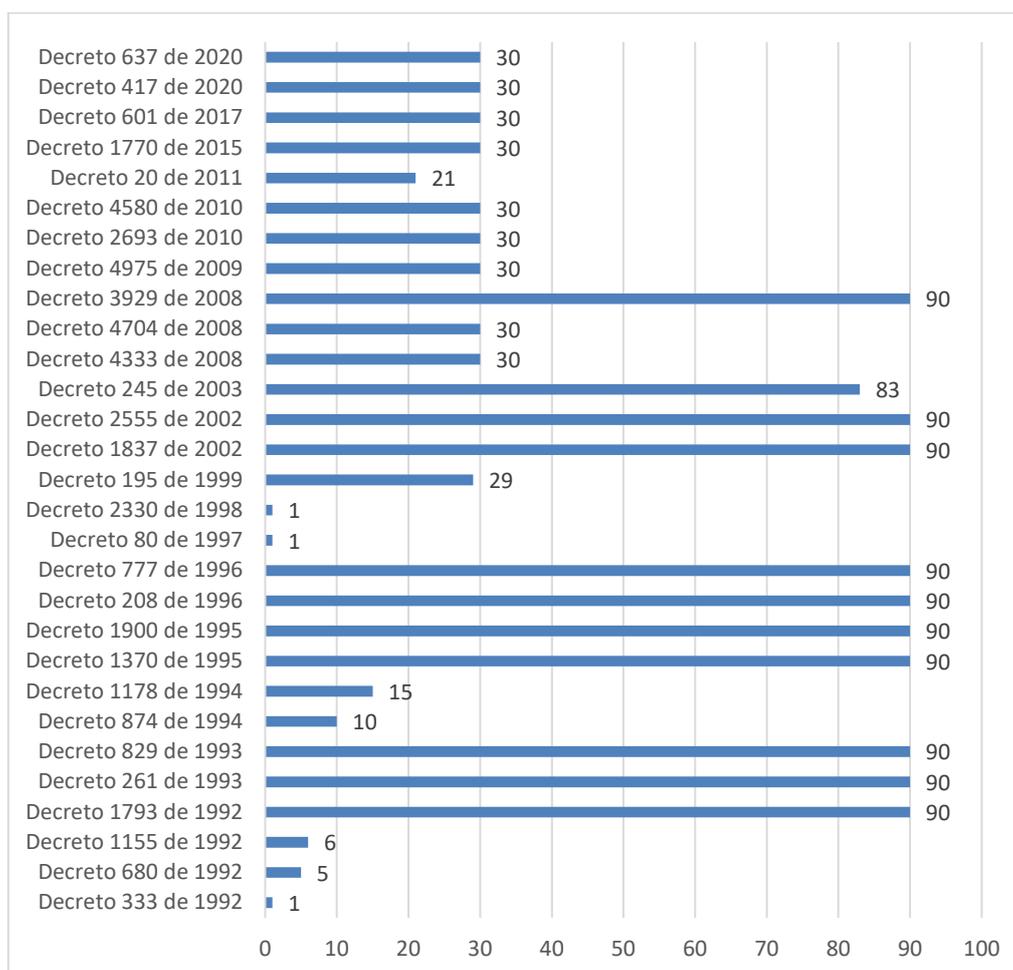
¹⁵ Las facultades del Presidente rigen hasta que se restablezca la normalidad. El Congreso ejerce todas sus funciones a plenitud, constitucionales y legales, mientras que el Gobierno lo mantiene informado sobre la evolución de los acontecimientos y los decretos dictados en el marco de la amenaza. Cabe resaltar que este artículo se debe analizar integralmente con el artículo 93 de la Constitución, en donde se da prevalencia a los tratados internacionales ratificados por Colombia, en especial aquellos que no pueden ser suspendidos por tratarse de derechos humanos o de derecho internacional humanitario.

¹⁶ La Corte Constitucional señala tres presupuestos esenciales que deben agotarse para que el Gobierno pueda declarar el estado de conmoción interior. Primero, un presupuesto fáctico; después, debe realizarse una especial valoración de la gravedad de la perturbación y; por último, realizar el juicio sobre la suficiencia de los medios (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-802, 2002).

¹⁷ Así, el análisis formal se refiere al estudio que hace la Corte del decreto respecto de los límites temporales de la vigencia (nunca mayores a noventa días) y a la previa firma por parte del Presidente y sus ministros. Por otra parte, la Corte analiza si la declaratoria del estado de emergencia concuerda con los presupuestos materiales establecidos en el artículo 215 de la Constitución. Esto son: el presupuesto fáctico de perturbación del orden, el presupuesto valorativo -es decir, por qué la afectación es grave e inminente- y el presupuesto de necesidad o de insuficiencia de las medidas ordinarias para enfrentar la crisis.

Desde 1991, a pesar de los nuevos requisitos constitucionales para decretar estados de excepción en el país, esta herramienta ha sido implementada reiteradamente por parte de los diferentes gobiernos. Sin embargo, es importante destacar que a diferencia de lo que ocurría antes, la Constitución de 1991, limitó la vigencia máxima de los estados de excepción, permitiendo que máximo tuvieran una prolongación de noventa días. El país ha vivido tres años y ocho meses bajo excepcionalidad declarada en 29 decretos. De ellos, 343 días han correspondido a estados de emergencia y 999 días a conmoción interior. A pesar de la mayor cantidad de tiempo en que se ha empleado el estado de conmoción interior (como se evidencia en la Gráfica 2), la declaratoria del estado de emergencia ha sido decretada con mayor frecuencia.

GRÁFICA 2



Gráfica 2. Duración en días de los estados de excepción desde 1991.

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 3



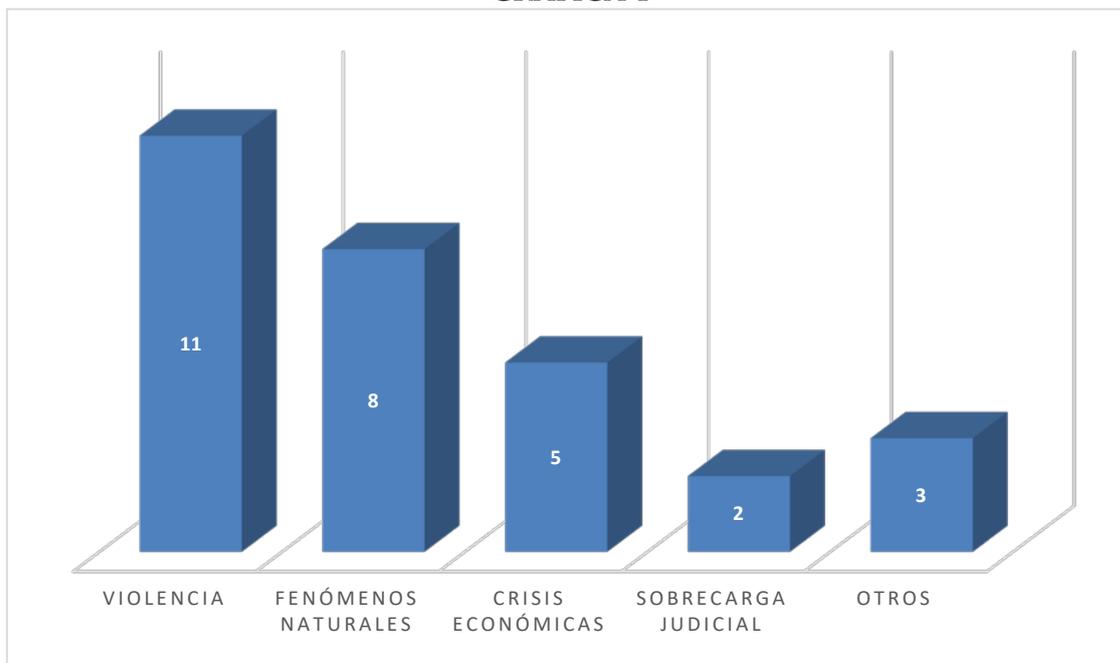
Gráfica 3. Duración total en días de las categorías de excepción.

Fuente: Elaboración propia.

Las declaratorias de estados de excepción desde 1991 se pueden agrupar, de manera general, según tres grupos de justificaciones principales: *violencia*, *crisis económica* y *fenómenos naturales*. En la categoría de *violencia* se incluyen actos de terrorismo, magnicidios y delincuencia común por parte de diferentes actores (guerrilleros [Decretos 1793 de 1992; 2555 de 2002; 245 de 2003], narcotraficantes [Decretos 261 de 1993; 1837 del 2002], entre otras organizaciones criminales).¹⁸ La categoría de *crisis económica* comprende la revaluación del peso (decreto 80 de 1997), el deterioro de establecimientos de crédito (Decreto 2330 de 1998), la captación masiva no autorizada de dinero (Decretos 4333 y 4704 del 2008) y la afectación de la economía por el deterioro de las relaciones con Venezuela (Decreto 2693 del 2010). Como *fenómenos naturales* se pueden contar las declaratorias para atender avalanchas (Decretos 1178 de 1994; 601 de 2017), terremotos (Decretos 1178 de 1994 y 195 de 1999), la pandemia ocasionada por la COVID-19 (Decretos 217 y 637 del 2020), altas temperaturas (Decreto 680 de 1992) y fuertes inviernos (Decretos 4580 de 2010; 20 de 2011). Por otro lado, la sobrecarga judicial ha conllevado a la declaratoria de estado de excepción en dos ocasiones (Decretos 874 de 1994; 2929 de 2008) y circunstancias como la falta de alza oportuna de salarios en el sector oficial (incluyendo Fuerza Pública) (Decreto 333 de 1992), el crecimiento abrupto y acelerado de la demanda de servicios y medicamentos no incluidos en los Planes Obligatorios de Salud (Decreto 4975 de 2009) y la inmigración de nacionales venezolanos (decreto 1770 del 2015), incluidos en la categoría *otros*, también fueron causas de excepcionalidad.

¹⁸ Por ejemplo, “diferentes formas de delincuencia organizada” en Decreto 829 de 1993; “aparatos de fuerza privados”, en Decreto 1370 de 1995; “organizaciones delincuenciales y terroristas” en Decreto 1900 de 1995; “organizaciones criminales y terroristas” en Decreto 208 de 1996; “distintas organizaciones delincuenciales” en Decreto 777 de 1996.

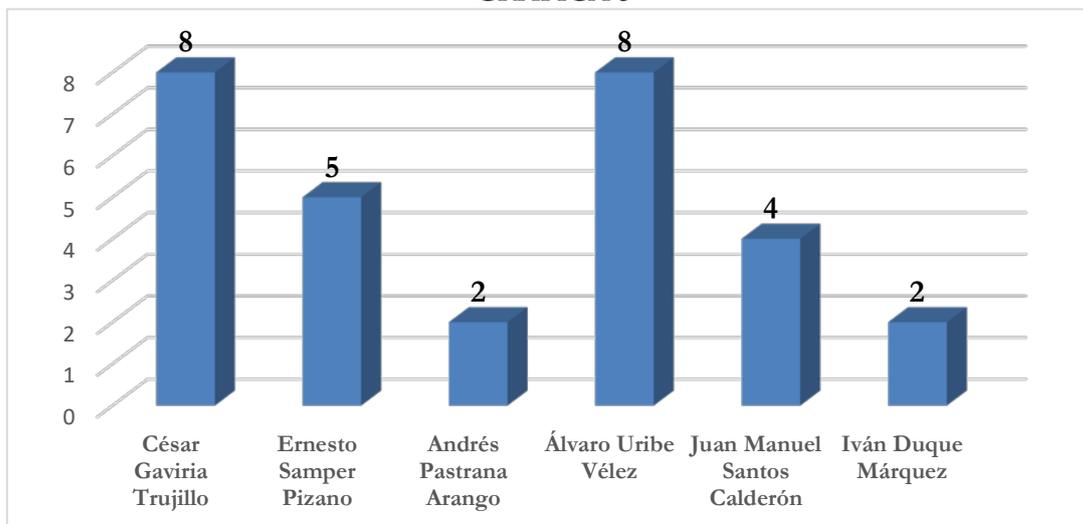
GRÁFICA 4

**Gráfica 4. Sustento de los estados de excepción.****Fuente: Elaboración propia**

Como se puede ver, la proporción de las declaratorias de estados de excepción en Colombia –con posterioridad a 1991– según el tipo de justificación devela varias cosas. En primer lugar, está lo que las estadísticas mismas muestran de manera evidente: la violencia ha sido un factor determinante en el contexto nacional y por tanto, en la forma de gobierno a lo largo de los años y en menor medida, las inclemencias de la naturaleza. Sin embargo, ello nos lleva a una segunda cuestión y es la que tiene que ver con la relación entre las situaciones de excepcionalidad y los estados de excepción como mecanismo para afrontarlas. ¿Siendo la violencia una característica patológica del escenario colombiano en realidad se trataba de una verdadera situación de excepcionalidad que ameritaba la suspensión de los principios fundamentales del orden constitucional?

Cabe aclarar que esta herramienta constitucional ha sido implementada por todos los gobiernos desde la expedición de la Constitución de 1991. Los gobiernos de César Gaviria y Álvaro Uribe recurrieron a la mayor cantidad de estados de excepción (8), seguidos por Ernesto Samper (5) y Juan Manuel Santos (4). De entre ellos, el gobierno de Uribe resalta por haber usado esta figura por más tiempo: 473 días. Mientras que, en el de Gaviria, se empleó por 307 días. Ahora bien, a diferencia del resto, Andrés Pastrana, Juan Manuel Santos e Iván Duque no acudieron a la modalidad de conmoción interior.

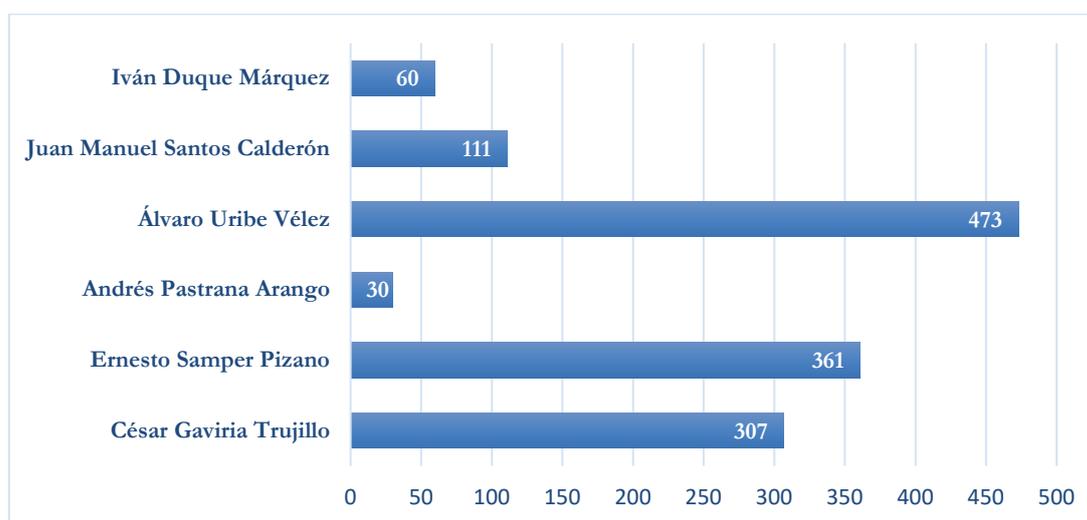
GRÁFICA 5



Gráfica 5. Uso de los estados de excepción por parte de los gobiernos.

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 6



Gráfica 6. Días en estado de excepción según los gobiernos.

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar los decretos legislativos derivados de las diversas declaratorias de excepcionalidad, una cifra alta se hace evidente. A excepción de César Gaviria, con 36 decretos legislativos, los gobiernos anteriores al de Álvaro Uribe no solían hacer uso frecuente de estos. A partir del segundo período de Uribe (2006–2010), la utilización de decretos legislativos derivados de la declaratoria de excepcionalidad comenzó a incrementar. En los dos últimos años de su mandato, dicho expresidente utilizó 21 decretos legislativos en materia de economía y presupuesto,¹⁹ administración,²⁰ salud²¹ y descongestión judicial.²² Juan Manuel Santos continuó con dicha práctica, utilizando 54 decretos legislativos, asimismo, en diversas áreas tales como economía y

¹⁹ Decretos 4976 de 2009; 74 de 2010; 73 de 2010; 129 de 2010; 127 de 2010; 134 de 2010; 2694 de 2010.

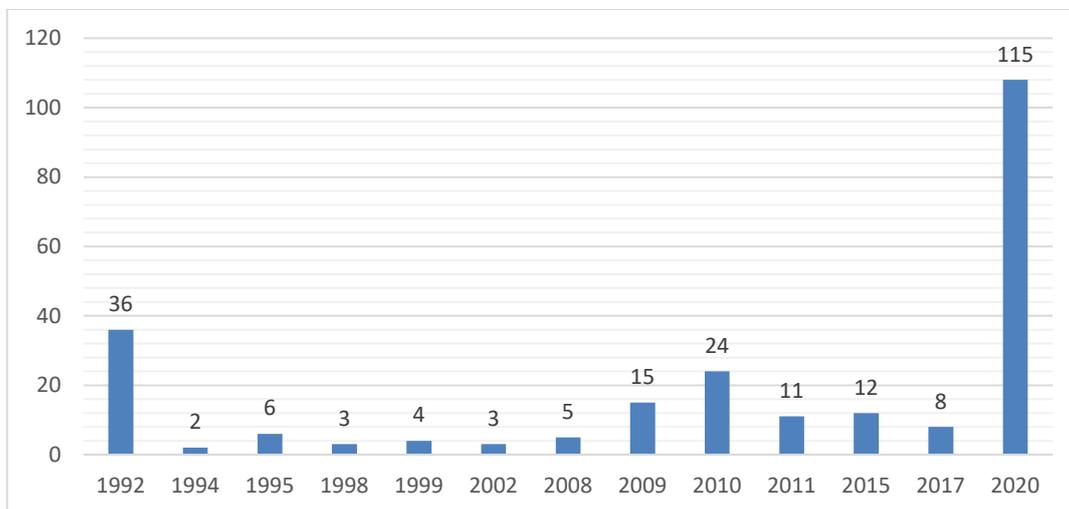
²⁰ Decretos 4334 de 2008; 4335 de 2008; 75 de 2010; 126 de 2010.

²¹ Decretos 4334 de 2008; 4335 de 2008; 75 de 2010; 126 de 2010.

²² Decretos 4334 de 2008; 4335 de 2008; 75 de 2010; 126 de 2010.

presupuesto,²³ salud,²⁴ vivienda,²⁵ medio ambiente,²⁶ entre otros.²⁷ Sin embargo, el gobierno actual de Iván Duque no solo superó al de Santos, sino que registra la cifra más alta desde la expedición de la Constitución de 1991, con 115 decretos legislativos. La diferencia con los demás se hace evidente en la gráfica 7 y 8.

GRÁFICA 7



Gráfica 7. Decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción (en años).

Fuente: Elaboración propia.

²³ Decretos 4627 de 2010; 4629 de 2010; 4703 de 2010; 4819 de 2010; 4820 de 2010; 4823 de 2010; 4825 de 2010; 4828 de 2010; 4830 de 2010; 4831 de 2010; 16 de 2011; 129 de 2011; 128 de 2011; 126 de 2011; 145 de 2011; 1773 de 2015; 1802 de 2015; 1818 de 2015; 1820 de 2015; 1821 de 2015; 1979 de 2015; 1977 de 2015; 658 de 2017; 733 de 2017; 732 de 2017; 731 de 2017; 687 de 2017), administración (Decretos 4626 de 2010; 4673 de 2010; 4702 de 2010; 146 de 2011; 144 de 2011; 142 de 2011; 141 de 2011; 1067 de 2015; 1774 de 2015; 1771 de 2015; 735 de 2017; 734 de 2017.

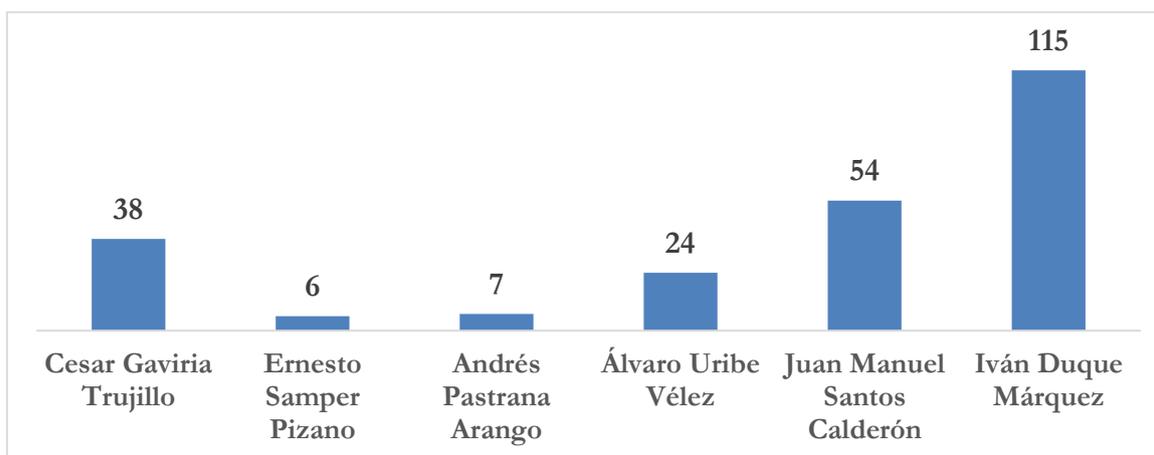
²⁴ Decreto 17 de 2011.

²⁵ Decretos 4821 de 2010; 4832 de 2010; 1819 de 2015.

²⁶ Decretos 143 de 2011; 125 de 2011.

²⁷ Decreto 4674 de 2010, "Por el cual se dictan normas sobre evacuación de personas y se adoptan otras medidas"; Decreto 4822 de 2010, "Por el cual se suspenden restricciones para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales e internacionales en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional"; Decreto 4824 de 2010, "Por medio del cual se permite la disposición temporal de los escombros y la utilización de fuentes de materiales para atender la emergencia invernal"; Decreto 4826 de 2010, "Por el cual se adiciona la Ley 785 de 2002 y se dictan otras disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica nacional"; Decreto 4829 de 2010, "Por el cual se adiciona la Ley 1341 de 2009 con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 4580 de 2010"; Decreto 130 de 2011, "por el cual se modifica el Decreto 016 de 2011"; Decreto 1772 de 2015, "Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela"; Decreto 730 de 2017, "Por el cual se dictan medidas asociadas al sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado mediante Decreto 601 de 2017".

GRÁFICA 8



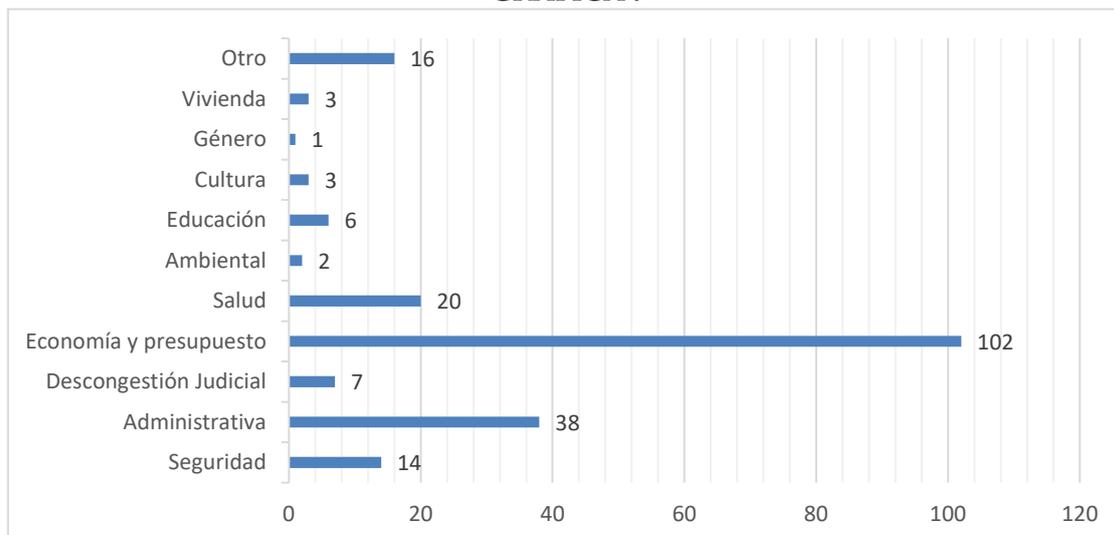
Gráfica 8. Decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción de cada gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

Por medio de los decretos legislativos, los gobiernos han regulado asuntos de economía y presupuesto, seguridad y control, cuestiones administrativas y de su organización, descongestión judicial, salud, medio ambiente, educación, cultura, vivienda, género, entre otras cuestiones, como adopción de medidas en materia penal y procesal penal, restricciones para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales e internacionales en el territorio nacional, extradición, propiedad horizontal, etc. Así, en atención a la variedad de medidas derivadas de la declaratoria de excepcionalidad, se hace evidente que esta se ha convertido en el resguardo del ejecutivo para gobernar. En otras palabras –y debido a la limitación de espacio con la que contamos en esta oportunidad– basta con señalar que, a partir de la caracterización temática de las medidas adoptadas en desarrollo de los estados de excepción, es claro que los respectivos gobiernos han aprovechado los poderes excepcionales que les han sido conferidos para regular temas y cuestiones que pese a no estar directamente ligadas con las crisis, han logrado camuflar en ellas.

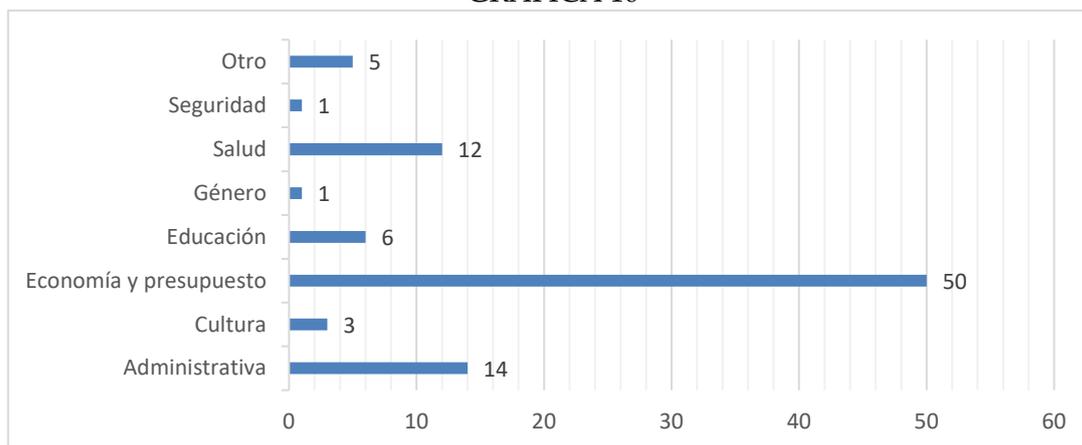
El gobierno de Iván Duque es, en efecto, un ejemplo evidente del control ejercido por medio de los estados de excepción. Bajo el pretexto de salud pública (Decretos 417 y 637 del 2020), el mandatario ha expedido, aproximadamente, 115 decretos legislativos, regulando materias diversas, durante apenas dos estados de excepción. Al respecto vale señalar que, durante la vigencia del primer estado de emergencia, profirió un total de 73 decretos legislativos, mientras que, durante el segundo, emitió 42. Se trata entonces de una nueva normalidad, donde, como en las décadas previas a la Constitución de 1991, la excepcionalidad se utiliza como una estrategia de gobernabilidad, utilizada para regular derechos y libertades ciudadanas.

GRÁFICA 9

Gráfica 9. Clasificación de las medidas de los decretos legislativos.²⁸

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 10



Gráfica 10. Tipo de medidas implementadas por Iván Duque a través de los decretos legislativos.

Fuente: Elaboración propia.

3. La excepcionalidad generada por la pandemia de la COVID-19 y su prolongación sutil en el tiempo

El 17 de marzo de 2020, a través del Decreto 417 el Gobierno Nacional decretó en todo el territorio nacional, con ocasión de la pandemia de la COVID-19, el (primer) estado de emergencia económica, social y ecológica por periodo de 30 días calendario. Tal y como se ha señalado, durante este primer periodo de excepción, el Gobierno de Iván Duque expidió un total de 73 decretos legislativos, lo que quiere decir que, en promedio, diariamente se proferían entre dos y tres nuevos decretos para conjurar la crisis sanitaria que atravesaba el país.

Durante este mes, que duró este primer estado de emergencia, el Gobierno estableció severas restricciones a los derechos humanos de las personas, como el asilamiento

²⁸ En esta gráfica se resumieron las medidas de 212 decretos legislativos derivados de las declaratorias de estados de excepción entre 1992 y 2020.

obligatorio a nivel nacional y la limitación para el ejercicio de actividades económicas (Decreto 418 del 2020), las restricciones a la movilidad internacional y al ingreso al territorio colombiano (Decreto 439 del 2020), las limitaciones al comercio internacional en algunos sectores (Decreto 462 del 2020), entre otras.

Asimismo, es menester anotar que, el día antes de que terminara la vigencia de este primer estado de emergencia, el Gobierno expidió un total de 27 decretos legislativos, adoptando medidas en diferentes sectores. En tal sentido, el 15 de abril se profirieron decretos en temas tributarios (Decreto 551 del 2020), relacionados con la regulación de determinados sectores económicos (Decreto 557 del 2020), adiciones presupuestales a fondos creados en el marco del estado de emergencia (Decreto 552 del 2020) y en el Sistema General de Pensiones (Decreto 558 del 2020). Así mismo, se establecieron medidas para crear inversiones obligatorias en títulos de deuda pública (Decreto 562 del 2020), el impuesto solidario por COVID-19 (Decreto 568 del 2020) y varias modificaciones al Presupuesto General de la Nación (Decretos 571 y 572 del 2020).

Posteriormente, el 6 de mayo del 2020 el Gobierno declaró en el Decreto 637 un nuevo estado de emergencia social, económica y ecológica en todo el territorio nacional a raíz del escalamiento de la pandemia en el país. Sin embargo, en esta oportunidad empleó para sustentar la necesidad de la declaratoria de la excepción, no solo la crisis sanitaria que se vivía a nivel mundial, sino también la crisis económica en la que se encontraba sumergido el país. Al igual que en el caso anterior, este periodo de excepción tuvo una vigencia inicial de 30 días calendario, durante los cuales el Gobierno expidió un total de 42 decretos legislativos, es decir que en promedio expedía entre uno y dos decretos al día.

En esta oportunidad, dichos decretos crearon nuevos programas de apoyo social (Decretos 639 y 659 del 2020), nuevos fondos solidarios (Decreto 662 del 2020), establecieron nuevas medidas para la gestión tributaria (Decreto 678 del 2020), se modificaron las reglas para la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales (Decreto 683 del 2020) y en cuanto al régimen de insolvencia, entre otras cosas. Sin embargo, también es de destacar que al igual que como ocurrió durante el primer estado de emergencia, el día antes de que terminara la vigencia formal de la emergencia hubo una importante proliferación de normativa para la excepción. En tal sentido, el Gobierno profirió 24 decretos legislativos el 4 de junio del 2020, estableciendo diferentes alivios económicos, modificando medidas tributarias, estableciendo nuevas medidas para la enajenación de la participación accionaria del Estado (Decreto 811 del 2020), modificando las condiciones para la emisión de valores en el mercado (Decreto 817, 2020), entre otras.

Con el objetivo de apreciar cómo la excepcionalidad se ha prolongado en el tiempo de manera sutil, operando bajo el radar del control político y del control de constitucionalidad a los que debe estar sometida, a continuación analizaremos la forma en la que la Corte Constitucional ejerció este control –el judicial– frente a los dos estados de excepción, para después analizar cómo el Gobierno, a través de una doble narrativa sobre la emergencia sanitaria ha logrado continuar prolongando la excepción por debajo del radar del control de constitucionalidad. Por último, analizaremos cómo dicha excepcionalidad ha tenido efectos, inclusive, en situaciones como el paro nacional de 2021.

Ahora bien, al respecto es importante aclarar que los estados de excepción en Colombia se encuentran sometidos, de manera general, a dos tipos de controles constitucionales. El primero de ellos es el control político que realiza el Congreso de la República a través de los informes que el Gobierno debe remitir; mientras que el segundo, es de tipo jurídico y es adelantado por la Corte Constitucional, quien a partir de una serie de criterios formales y materiales analiza la constitucionalidad de los decretos expedidos por el presidente, tanto en la declaratoria del estado de excepción, como en el ejercicio de los poderes excepcionales que dicha declaratoria le otorga (Vanegas Gil 2011).

3.1. El control de constitucionalidad a los estados de emergencia declarados por los Decretos Legislativos 417 y 637 del 2020

Una de las principales características que tiene la declaratoria de los estados de excepción en la vigencia de la Constitución de 1991 es que la Corte Constitucional tiene la función de ejercer un control automático de constitucionalidad de cada uno de los decretos legislativos que sean proferidos por el Presidente de la República. En tal sentido, la Corte está llamada a realizar un control riguroso de las diferentes facultades legislativas que ejerce la cabeza del Ejecutivo durante la vigencia de la emergencia, pero en particular, en la declaratoria de la misma.

Para tales efectos, la jurisprudencia constitucional, con fundamento en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) y el bloque de constitucionalidad ha identificado una serie de parámetros o presupuestos que cada uno de estos decretos debe cumplir para que puedan ser declarados constitucionales. En el caso de los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, la Corte ha señalado que deben cumplir con al menos seis requisitos formales y contar en términos sustanciales con los presupuestos fáctico, valorativo y de suficiencia (Sentencia C-145, 2020). Por su parte, los decretos legislativos que son proferidos en el marco de un estado de excepción, además de los requisitos formales, deben superar al menos diez juicios materiales relacionados con: la finalidad, la conexidad material, la motivación suficiente, la ausencia de arbitrariedad, la intangibilidad, la no contradicción específica, la incompatibilidad, la necesidad, la proporcionalidad y la no discriminación (Sentencia C-145, 2020; Sentencia C-206, 2020; Robledo Silva 2021).

No obstante lo anterior, es importante resaltar que, si bien parecería ser que el control de constitucionalidad al que se encuentran sometidos este tipo de decretos es exigente y riguroso, lo cierto es que en la práctica esto no es realmente así. En primer lugar, debido a que es extraño encontrar la inexecutable de los decretos declaratorios. En tal sentido, en la sentencia C-307 del 2020 en la que declaró la constitucionalidad del segundo estado de emergencia social, económica y ecológica por la COVID-19, la misma Corte, a partir de un análisis cuantitativo de sus decisiones anteriores, destacó que “en la mayoría de los casos se declara executable el decreto por medio del cual, a su vez, se declara el estado de emergencia (73,33%), y excepcionalmente (26,67%) se declara su inexecutable”.

En segundo lugar, se encuentra que pese a la existencia de criterios y parámetros de constitucionalidad más o menos claros para el juicio que adelanta la Corte, debido a las circunstancias especiales en las que tiene lugar el estado de excepción, las decisiones del juez constitucional requieren de celeridad. En particular porque a pesar de que es él

quien entra a garantizar que aunque el principio de separación de poderes se encuentre en suspenso provisionalmente las decisiones del Ejecutivo no terminen en una extralimitación de poderes, la Corte continúa desempeñando, dentro de los términos ordinarios, sus demás funciones constitucionales en el marco de la administración de justicia; incluidos los términos perentorios de las acciones de tutela –un mecanismo que también es fundamental en el marco de los estados de excepción para la garantía de los derechos fundamentales.

Sumado a lo anterior se encuentra que en el marco de la pandemia de la COVID-19, en el que resolvió sobre la constitucionalidad de 115 decretos legislativos, solo el 6,09% fue declarado inexecutable; mientras que en el 44,35% se declaró la constitucionalidad condicionada²⁹ y el 49,57% restante executable sin ningún condicionamiento. Inclusive, al analizar en detalle el número de disposiciones que fueron declaradas inexecutables en el marco de estas decisiones, se evidencia que fueron apenas 98 artículos de los 885 que contenían los 115 decretos (Corte Constitucional 2020).

Esto se explica en buena medida a través de una segunda cuestión y es la forma en la que el mismo juez constitucional entendió su función en el contexto pandémico al señalar que debido a las circunstancias, el juicio que debían adelantar debía ser de carácter *atenuado* al tratarse de una situación de precedentes y de particular gravedad, así: “Advertido que ese escrutinio judicial ha sido siempre riguroso, esta vez la Corte quiere poner en evidencia que, en los 28 años de vigencia de la actual Carta Política, no se había presentado una crisis de las proporciones que ahora materializa la pandemia del COVID-19, y por tanto ello obliga el aplicar un nivel de intensidad que entienda tan especiales vicisitudes y particularidades. Habrá de ser un juicio atenuado, en todo caso distinto, que de una manera más adecuada, oportuna y eficaz valore las circunstancias reales que propiciaron la declaratoria de esta emergencia” (Sentencia C-145, 2020). Esta posición fue matizada luego insistiendo sin embargo que el control de constitucionalidad debía tomar en consideración las vicisitudes particulares que implicaba la pandemia de la COVID-19 (Sentencia C-307, 2020).

Una crítica de peso a esta posición se encuentra en los salvamentos y aclaraciones de voto que los propios magistrados de la Corte Constitucional formularon ante la decisión mayoritaria de avalar constitucionalmente ambos decretos declaratorios de los estados de emergencia. Magistrados como Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas y Diana Fajardo Rivera manifestaron sus preocupaciones frente al nivel de escrutinio de estos decretos, al considerar que el pleno de la Corte había omitido valorar con cuidado la naturaleza excepcional de un estado de emergencia y el impacto que ello tenía en el Estado social de Derecho, su calidad democrática y su estabilidad institucional (Reyes Cuartas y Rojas Ríos 2020, Fajardo Rivera 2020). Así mismo, interesa resaltar las reflexiones del magistrado Reyes Cuartas frente a la sentencia C-307 del 2020, en donde destacó que la Corte además había omitido considerar que el Gobierno sustentaba la necesidad de la declaratoria de un nuevo estado de emergencia sobre las consecuencias que habían tenido las acciones que él mismo había desplegado para conjurar la crisis durante el primer estado de emergencia (Reyes Cuartas 2020).

²⁹ “La constitucionalidad condicionada consiste en que la Corte delimita el contenido de la disposición acusada para, en desarrollo del principio de conservación del derecho, poder preservarla en el ordenamiento” (Corte Constitucional. Sentencia C-492 del 2000).

Así las cosas, es posible concluir que, pese a que el uso de la figura de los estados de excepción y el ejercicio de las facultades extraordinarias que estos otorgan al Presidente se encuentran sometidos a un control jurídico por parte de la Corte Constitucional, en la práctica, dicho control operó de manera formal frente a los estados de emergencia por la COVID-19 hasta el punto que, la tasa de rechazo por parte de la Corte fue mínima a raíz del nivel de intensidad atenuado que implementó para ejercer dicho control. Sin embargo, como veremos a continuación, esto se complementa a su vez, con el uso de una doble narrativa sobre la emergencia que permitió que el Gobierno prolongara de manera informal el periodo de excepción.

3.2. La doble narrativa del Gobierno: la emergencia social, económica y ecológica vs la emergencia sanitaria

El Gobierno del Presidente Iván Duque, al emplear la figura de los estados de excepción como mecanismo para ampliar sus facultades y conjurar la crisis social, económica y ecológica que había ocasionado el COVID-19 diseñó una estrategia, un tanto más compleja, para hacerle un esguince a los límites temporales y sustanciales de los estados de excepción.

Lo que hizo el gobierno Duque con este fin fue adoptar una gran cantidad de decisiones en el último día de vigencia de los estados de excepción para extender la vigencia de las medidas que adoptada con facultades extraordinarias a la supuesta normalidad constitucional: el 36,9% de las medidas fueron adoptadas el último día en el que se encontraba vigente el primer estado de emergencia y el 57,1% en el último día del segundo estado de emergencia. Lo anterior se sumó a una estrategia de no usar el máximo tiempo que permite la constitución para los estados de excepción generando un espacio en donde rigieron las medidas extraordinarias sin el control constitucional propio de un estado de excepción formalmente declarado. Es así como el Gobierno decidió no prorrogar el primer estado de emergencia que había sido declarado el 17 de marzo, sino por el contrario, esperar cerca de dos meses para declarar el 6 de mayo un nuevo estado de emergencia, sustentado en dicha oportunidad en criterios no solo sanitarios, sino también económicos.

A su vez, una de las decisiones que resulta más llamativa y la cual, en todo caso, conduce a que la lógica de la excepcionalidad se haya prolongado de manera sutil e imperceptible ante los ojos de la Corte Constitucional es la que tiene que ver con el empleo de una doble narrativa sobre la emergencia. En tal sentido, es necesario señalar que, en paralelo a la figura del estado de emergencia social, económica y ecológica, el Gobierno empezó a utilizar en el marco de la pandemia, el concepto de la *emergencia sanitaria*; declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en la resolución 385 del 12 de marzo del 2020.

A través de este concepto y bajo el ejercicio de sus facultades ordinarias, el Gobierno nacional contextualizó y fundamentó un sinnúmero de decisiones y medidas. Ejemplos claros de ello son los Decretos 412, 531, 536, 593, 636, 689 y 749 del 2020, a través de los cuales “en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19” impartía instrucciones para el mantenimiento del orden público en el país. A través de ellos se establecieron restricciones a los derechos de las personas, ordenando el *aislamiento preventivo obligatorio* en todo el territorio nacional, estableciendo

restricciones al ejercicio de las libertades de locomoción y económicas, la prohibición del consumo de bebidas embriagantes y estableciendo procedimientos y sanciones ante cualquier inobservancia a dichas medidas.

A partir de esta doble narrativa y en particular, del uso de sus facultades ordinarias establecidas por fuera del estado de excepción, el gobierno logró eludir el control judicial que debía hacer la Corte Constitucional a decretos que limitaban gravemente los derechos fundamentales de las personas. Al respecto vale la pena aclarar que decretos como los que hemos referido, al ser formalmente decretos ordinarios –pero que materialmente su finalidad era la de afrontar y conjurar la situación de excepcionalidad que había legitimado la declaratoria del estado de excepción– tendrían que ser controlados por el Consejo de Estado (el alto tribunal encargado de ejercer el control inmediato de ilegalidad y de los medios de control de nulidad de los actos administrativos). Sin embargo, al ser decretos que formalmente no desarrollaban los decretos legislativos del estado de excepción, carecían del requisito esencial para que existiera un control judicial inmediato por parte del Consejo de Estado. Es así, que como lo señala Ospina

Se creó entonces un nuevo tipo de instrumento en el ordenamiento jurídico mediante el cual se puede limitar y restringir derechos y libertades fundamentales sin controles judiciales automáticos o inmediatos. Así, con decretos ordinarios se puede hacer lo que extraordinariamente se permite, con límites claros, con leyes estatutarias o decretos legislativos derivados de un estado de excepción. (Ospina 2021, 2)

Así mismo, resulta interesante ver cómo a través del Decreto 418 del 2020, amparado en la *emergencia sanitaria*, el Presidente de la República establece en cabeza suya “la dirección del manejo del orden público” en todo el territorio nacional; precisando que sus instrucciones “se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes”. En ese mismo sentido, obliga a autoridades locales a consultar y coordinar con él cualquier medida relacionada con la preservación del orden público durante la *emergencia sanitaria*. Decreto que, además, estuvo vigente hasta el 30 de junio del 2022, a través de múltiples prórrogas que el Ministerio de Salud y Protección decretó a lo largo de casi dos años.

En virtud de lo anterior, y pese a que el país no se encuentre en el marco de un estado de excepción formalmente declarado, el Gobierno consiguió prolongar la excepcionalidad derivada de la pandemia de la COVID-19 a través de la figura de la *emergencia sanitaria*. Esto supuso que, en la medida en la que el Presidente adoptaba decisiones excepcionales bajo la necesidad de atender a dicha emergencia, lo hiciera en uso de sus facultades ordinarias y, por tanto, quedara exento del control de constitucionalidad que la Corte Constitucional tendría que ejercer y como se ha visto, también del control judicial inmediato por parte del Consejo de Estado; sin importar incluso si dichas decisiones afectan de manera directa e indiscriminada los derechos fundamentales de las personas. En tal medida, bajo la *emergencia sanitaria* y amparado en el *interés general*, logró prolongar una situación que permitió un mayor grado de discrecionalidad en sus decisiones y sus acciones como cabeza del Ejecutivo.

De esta manera, el Gobierno consiguió instituir un complejo andamiaje normativo inserto en el ordenamiento jurídico con tal amplitud y diversidad regulatoria que es difícil auscultar, por lo que su característica fundamental es que, a pesar de ser público,

sus dimensiones y tecnicidad afectan notablemente su publicidad y hacen quimérica su transparencia. Todo lo anterior, amparado en ocasiones en el *estado de emergencia sanitaria* y en otras, en el estado de emergencia económica, social y ecológica. En tal sentido, durante más de dos años, en Colombia ha regido una normativa que, pese a ser formalmente transitoria, día a día se ha convertido en la nueva normalidad normativa; propiciando ausencia de seguridad jurídica para la ciudadanía, debilitando los controles constitucionales, y generando un amplio margen de discreción en las autoridades. Y al respecto vale aclarar que *ha regido*, en la medida en la que a pesar de que haya terminado la vigencia de los estados de excepción, las medidas adoptadas tanto en virtud de él, como en el ejercicio de las facultades ordinarias continúan teniendo vigencia en la actualidad.

3.3. Los efectos de la prolongación informal de la excepcionalidad

Finalmente, cabe señalar algunos ejemplos respecto de los impactos que esta prolongación informal de la excepcionalidad ha tenido en el régimen constitucional y en el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos. Para ello vale la pena utilizar como ejemplo lo que sucedió durante el primer semestre del 2021, cuando ya no existía la declaratoria de un estado de excepción, pero se encontraba aún vigente la figura de la *emergencia sanitaria*; en medio de lo cual ocurrió el Paro Nacional del 2021.

El 28 de abril del 2021 se llevaron a cabo una serie de movilizaciones sociales que posteriormente se transformarían en un Paro Nacional que se prolongaría por cerca de dos meses. Inicialmente, las protestas sociales se dieron como resultado del descontento generalizado de la ciudadanía ante la situación social y económica del país que se vería agravada como consecuencia de las reformas estructurales que el Gobierno pretendía presentar ante el Congreso. En concreto, estas medidas tenían por objeto establecer una nueva reforma tributaria y una nueva reforma al sistema de salud, en medio de una de las peores crisis económicas y sociales que había atravesado el país. A dichos reclamos se fueron sumando diferentes sectores y movimientos, que condujeron a que se consolidara el Paro Nacional, así como también un pliego de peticiones más robusto, relacionado con la renta básica mensual, el fortalecimiento de las pymes, la matrícula cero, la no discriminación por género, diversidad sexual y étnica, las privatizaciones, el uso de glifosato y la venta de reservas internacionales (Urrego 2021).

Por su parte, la postura del Gobierno Nacional respondió en ese sentido a las movilizaciones sociales y al Paro Nacional, desencadenando un escenario de violencia generalizada que condujo, entre otras cosas, a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizara una visita especial para monitorear la situación de los derechos humanos en el marco del paro nacional (CIDH 2021).

En dicho contexto, el gobierno adoptó medidas como el Decreto 575 del 2021, mediante el cual dispuso el restablecimiento del orden público recurriendo a la asistencia militar de ciudades y municipios, el uso de las fuerzas armadas para el levantamiento de los bloqueos y el establecimiento de toques de queda. Sin embargo, además de la falta de proporcionalidad de las medidas –tal y como fue reconocido por el Consejo de Estado

en el marco de una acción de tutela,³⁰ interesa resaltar que las mismas fueron motivadas, entre otras cosas, porque “el país se encuentra bajo declaratoria de Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, tal como consta en la resolución 738 del 26 de mayo de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social” (Decreto 575 del 2021).

Lo anterior implica que, bajo la figura de la *emergencia sanitaria*, el Gobierno haya podido robustecer el tipo de medidas que podía tomar frente a la protesta social, inclusive en detrimento de las garantías establecidas con anterioridad por la jurisprudencia nacional en la materia. De hecho, la CIDH condenó y rechazó “los altos niveles de violencia registrados en el marco de la protesta social, tanto aquella ocasionada por el uso excesivo de la fuerza por parte de la fuerza pública como la provocada por grupos ajenos a la protesta misma”, haciendo énfasis en el uso de fuerza letal por parte del Estado como recurso de control del orden público en el marco de las protestas (CIDH 2021). Así mismo, resaltó hechos de violencia basada en el género, de discriminación racial, de violencia contra periodistas, violencia contra misiones médicas, desapariciones, entre otros (CIDH 2021).

Dentro de las principales violaciones registradas durante este Paro Nacional, se encuentra el asesinato de entre 54 y 84 personas³¹ –incluyendo a un defensor indígena de derechos humanos y dos policías–, 1.106 civiles y 1.253 policías lesionados (Human Rights Watch 2021), la detención arbitraria de 2.005 a 3.274 personas –de las cuales 26 fueron a defensores de derechos humanos– (Tembloros, 2021), 491 casos de mujeres víctimas de violencia policial y entre 29 y 113 casos de violencia basada en el género (CIDH 2021), al menos 25 casos de violencia sexual cometidos presuntamente por agentes de la fuerza pública (Tembloros 2021, Misión de Solidaridad Internacional y Derechos Humanos 2021, Tembloros e Indepaz 2021), 783 casos de personas no ubicadas –de los cuales 196 fueron resueltos por la localización de las personas, 153 casos no

³⁰ “Sin duda, que la muerte de tres personas sea atribuible a los miembros del poder policivo demuestra que, en el marco de las protestas sociales, al ejercer la fuerza se desconoció el derecho a la vida y a la integridad de esas personas, hecho que, a la vez, pone en situación de amenaza los derechos de los demás manifestantes. Ese tipo de actuaciones por parte de la Policía Nacional deslegitiman el fin de su intervención en las manifestaciones pacíficas y desconocen los estándares internacionales y constitucionales que protegen el derecho a la protesta social. A pesar de que existe un “estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica”, el actuar de los miembros del poder policivo demuestra que no se están siguiendo sus lineamientos, desatendiendo así los principios de necesidad, proporcionalidad y racionalidad que deben regir sus actuaciones” (Consejo de Estado 2021, pár. 5.7.4.).

³¹ “En los informes de organismo no gubernamentales, como Tembloros, se reporta 73 personas fallecidas en el marco de las protestas. A su vez, la organización “Campaña defender la Libertad” denuncia 84 personas fallecidas: 28 casos atribuibles a la Policía, 7 a personas civiles armadas y 43 casos por esclarecer. El Consejo de seguridad de la Naciones Unidas reporta 56 muertes: 54 civiles y 2 agentes de policía y finalmente, Human Rights Watch ha documentado 68 muertes ocurridas desde que comenzaron las protestas. (CIDH. Observaciones y recomendaciones: visita de trabajo a Colombia. Junio 2021; Defender la libertad. Informe sobre agresiones a personas defensoras de derechos humanos en Colombia desde el 28 de abril de 2021 en el marco de las jornadas del Paro Nacional desde la Campaña Defender la Libertad: Asunto de Todas, junio 2021; Human Rights Watch. Colombia: egregious police abuses against protesters. June 9 ,2021 y Consejo de Seguridad. S/2021/603. Distr. General. 25 de junio de 2021. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (Umaña y Osorio s.f.).

fueron admitidos y 29 están en proceso de verificación (CIDH 2021)–, entre otros hechos victimizantes.

Con relación al Decreto 575 del 2021, la CIDH destacó que al prohibir de manera absoluta los bloqueos, el mismo podría “tener el efecto de desvirtuar la participación excepcional de las fuerzas militares, evadiendo el análisis de las circunstancias particulares de cada bloqueo y sin que se agoten las medidas menos lesivas como el diálogo”, poniendo en riesgo los derechos humanos de las personas (por ej., la libertad de expresión, la manifestación y la reunión) (CIDH 2021, pár. 117). En ese mismo sentido, la Comisión resaltó que la redacción del decreto no permitía establecer cuáles eran los límites operativos o temporales de la norma, por lo que no se podía garantizar su excepcionalidad; con el agravante que coartaba la discrecionalidad de las autoridades locales (Alcaldes y Gobernadores) frente a la adopción de otro tipo de medidas menos lesivas respecto de los derechos humanos (CIDH 2021).

Ahora bien, a lo anterior se hace necesario sumar que tras los paros nacionales del 2019 y del 2020, al Gobierno se le ordenó adoptar una serie de medidas para regular el uso de la fuerza frente a la protesta social en Colombia que dieron lugar a la adopción de la Resolución 03 del 2021, en la que se estableció el Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana. En concreto, la Corte Suprema de Justicia ordenó en septiembre del 2020 que el Gobierno pidiera perdón por los excesos de la fuerza pública y adoptara medidas para garantizar el ejercicio del derecho a la protesta pacífica, en el marco de una acción de tutela que buscaba la protección de los derechos a la protesta pacífica, la participación ciudadana, la vida, la integridad personal, el debido proceso, a no ser sometidos a desaparición forzada y a las libertades de expresión, reunión, circulación y movimiento tras los sucesos ocurridos el 21 de noviembre del 2019 en el marco del Paro Nacional (Corte Suprema de Justicia 2020). En dicha decisión, la Corte Suprema ordenó la creación de una mesa de trabajo para modificar los parámetros para el uso de la fuerza por parte de la Policía y de las Fuerzas Militares en el contexto de la protesta social y la movilización ciudadana; haciendo énfasis “en conjurar, prevenir y sancionar la (i) intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas; (ii) “estigmatización” frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) ataques contra la libertad de expresión y de prensa” (Corte Suprema de Justicia 2020).

Así mismo, es de anotar que a pesar que la Corte Suprema ordenó que la construcción del Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana se hiciese con participación de la ciudadanía, los órganos de control y las autoridades locales, el Gobierno decidió ignorar los aportes de la ciudadanía y la sociedad civil, adoptando apenas una “declaración de principios que no modifica sustancialmente ningún aspecto de la actuación de la Policía Nacional” (Colectivo de Abogados ‘José Alvear Restrepo’ *et al.* 2021).

En últimas, de lo expuesto se puede apreciar el uso estratégico del *estado de emergencia* y la justificación de la necesidad de preservar el orden público de la mano de la gramática de control derivada de la pandemia de la COVID-19, es lo que ha permitido al poder

ejecutivo esquivar límites que tanto la Constitución como la justicia colombiana le han impuesto para el uso de la fuerza –como lo hizo la Corte Suprema en el 2020–, las cuales han sido reconocidas y reafirmadas por la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras su visita a Colombia en junio del 2021.

4. Conclusiones

La historia constitucional colombiana revela que la excepcionalidad, lejos de ser una excepción, ha sido utilizada como una estrategia y mecanismo de gobierno por parte de los diferentes gobiernos de turno. En tal sentido, ha sido un mecanismo utilizado para amplificar los poderes del Presidente de la República. Tal y como lo sostiene Aranguren, “La lógica inmunitaria de la defensa de la sociedad, la concepción de un nuevo tipo de guerra y de enemigo y la normalización de la excepcionalidad en la política conforman el fundamento de las prácticas de represión durante la segunda mitad del siglo XX en Colombia” (Aranguren Romero 2016, 325). De allí que el constituyente de 1991 hubiese establecido una serie de limitaciones sustanciales, pero también temporales a los estados de excepción.

Los controles que impuso la constitución de 1991 fueron notables. Entre ellos, la diferenciación entre las causales del estado de excepción, la limitación temporal de la excepción en los casos de conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica, la precisión de las facultades del Congreso y de la Corte Constitucional como mecanismos de control, la prohibición de la restricción de derechos y libertades fundamentales, la previsión de una ley estatutaria de estados de excepción y la responsabilidad política del ejecutivo ante la declaratoria infundada. No obstante, el momento y el contexto en el que se proclamó la Constitución Política de 1991 contribuyó en buena medida a que, pese a dichas limitaciones a los estados de excepción, la nueva constitución admitiera e instituyera una serie de supuestos, circunstancias y poderes que terminarían siendo asimilados para tiempos de normalidad en el nuevo orden constitucional. Así las cosas, la Constitución de 1991 tuvo dos efectos frente a los estados de excepción: por un lado, les limitó al establecer requisitos formales, sustanciales y temporales; por el otro, extrapoloó algunos elementos propios de la excepcionalidad para utilizarlos en los contextos de la normalidad.

Con el objetivo de ilustrar cómo pese a la introducción de esas nuevas restricciones a los estados de excepción el uso de esta figura sigue siendo constante en el contexto colombiano se analizó la frecuencia y la prolongación de los estados de sitio y de emergencia durante los treinta años anteriores a la Constitución de 1991 y el uso de los estados de excepción al día de hoy, esto es, durante los primeros treinta años de esta Constitución. A través de una comparación objetiva durante iguales periodos de tiempo, se hizo evidente el uso abusivo de la excepción en dos formas característicamente diferentes en los dos periodos comparados, aunque con un trasfondo similar. Como resultado de dicha comparación se pudo establecer que durante los últimos treinta años de la Constitución de 1886 el país atravesó 11 periodos de “excepción” que se prolongaron por poco más de veinte años. Dicha prolongación hace evidente que la excepción en época preconstitucional haya sido una regla y que las medidas de concentración de poderes en el ejecutivo hubieran causado una ruptura de facto con el estado de derecho con indicadores claros como la relegación del poder civil y la excesiva militarización de la sociedad y de los problemas sociales que ha vivido el país,

manifiestos en protestas sociales, crisis económicas y diferentes confrontaciones armadas.

A su vez, en las primeras tres décadas del nuevo orden constitucional, Colombia ha tenido 29 estados de excepción que se han prolongado por cerca de tres años y medio. La cifra sobre la duración de la excepción, menor en términos de tiempo, responde al hecho de que la Constitución de 1991 haya restringido la duración máxima de los estados de excepción, además que hubiera creado un control constitucional que tan solo se inició en la fase terminal del anterior periodo evaluado. A simple vista, estos controles resultaron eficaces para limitar el tiempo de excepcionalidad. No obstante, al comparar el número total de estados de excepción encontramos que, durante la vigencia del nuevo orden constitucional casi que se triplicó el número de declaratorias de emergencia; resaltando que cerca al 60% de los casos fue por razones diferentes a la violencia en el país –la cual había sido la causa principal en el periodo precedente. Y, pese a que la duración de los estados de emergencia fue menos de una cuarta parte que en el periodo previo a la constitución del 91, ello no fue un impedimento para que los Presidentes adoptaran un total de 244 normativas en tres años y medio. Con esto apreciamos una forma de excepcionalidad que usa declaraciones cortas pero que proyecta su poder en diversos marcos normativos.

Dicha estrategia crece con los años en la medida en la que, la experiencia reciente que la pandemia de la COVID-19 ha dejado en el contexto colombiano permite evidenciar cómo han aparecido nuevas estrategias para prolongar la excepcionalidad incluso por fuera de los estados de excepción. En tal sentido, el Gobierno del Presidente Iván Duque ha logrado continuar ejerciendo su mandato durante la pandemia como si se encontrara en un estado de excepción, pese a que la vigencia del mismo haya concluido. Para ello hemos visto que se han utilizado diferentes estrategias para eludir cualquier control jurídico automático frente a sus decisiones al adoptar un sinnúmero de medidas a último minuto de cada estado de excepción, pero lo que es aún más grave, al consolidar a nivel nacional la narrativa de la *emergencia sanitaria* para fundamentar en ella sus decisiones en ejercicio de sus facultades ordinarias.

Lo anterior implica, necesariamente, un cambio sustancial en el concepto tradicional de la soberanía. Concretamente, la normalización de la excepcionalidad y específicamente de los poderes excepcionales ha llevado a que la soberanía no resida de manera exclusiva en el pueblo. Por el contrario, hoy día, el concepto de soberanía termina siendo sesgado por los poderes desproporcionados que el presidente termina ejerciendo en virtud de una *emergencia* perpetua. Como se ha mostrado, a partir de la historia constitucional colombiana y de la forma en la que se gestionó la excepcionalidad ocasionada por la pandemia de la COVID-19 en Colombia, es claro que el Ejecutivo desarrolló una estrategia clara para aprovechar esos vacíos de derecho –de los que habla Agamben–, para combinar los poderes ordinarios con los extraordinarios y defraudar el principio democrático y los derechos humanos.

En general, a partir de un análisis transversal de los estados de excepción en los últimos treinta años, es posible evidenciar que se mantiene la práctica de utilizar esta institución para el empoderamiento y fortalecimiento del poder presidencial. En tal sentido, es posible apreciar que a pesar de las limitaciones temporales y sustanciales que han sido impuestas a la figura, los gobiernos han sido creativos en cuanto a cómo utilizarla con

frecuencia y que ha habido una paulatina asimilación de los poderes excepcionales por las atribuciones legales ordinarias de las autoridades públicas haciendo de su poder normal atribuciones excepcionales.

De hecho, en el contexto colombiano queda claro que, inclusive en la vigencia de la Constitución de 1991, la excepcionalidad se ha vuelto la regla, con una forma diferente de excepcionalidad, más sutil, insertada en la normalidad (como sucede con las atribuciones de militarizar las ciudades) con una fuerte implicación en la limitación de derechos fundamentales (como sucede con las atribuciones de detención administrativa sin orden judicial a través de medidas como el traslado por protección), figuras que no requieren la declaratoria de un estado de excepción porque se trata de poderes excepcionales asimilados para situaciones de normalidad que simplemente se activan a través de la fabricación de estados de alarma de que justifiquen el menoscabo de las garantías sustanciales de las personas y del Estado social de Derecho, como se pudo apreciar en el estudio de la reacción estatal frente a las masivas protestas sociales presentadas desde 2019 hasta 2021 en el país.

Referencias

Agamben, G., 2003. *Estado de excepción. Homo sacer, II, I*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora.

Alape, A., 1985. *La paz, la violencia: testigos de excepción*. Bogotá: Planeta.

Amézquita Zárate, P., 2011. La institucionalidad llerista: una palanca de Desarrollo. *Revista de la Maestría en Derecho Económico* [en línea], 7(7), 101–122. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/revmaescom/article/view/14209> [Acceso 25 julio 2021].

Aranguren Romero, J.P., 2016. La excepcionalidad en la política y el estado en emergencia permanente. En: J.P. Aranguren Romero, *Cuerpos al límite: Tortura, subjetividad y memoria en Colombia (1977–1982)*. Bogotá: Universidad de los Andes, 85–102.

Atilés Osoria, J.M., 2015. Del estado de necesidad al estado de excepción: reflexiones sobre Carl Schmitt. *Cátedra*, 13, 57–76.

Atilés, J., 2021. Waves of Disaster. The Normalization of exceptionality and (in)security in Puerto Rico. *Latin American Law Review* [en línea], 7, 1–19. Disponible en: <https://doi.org/10.29263/lar07.2021.01> [Acceso 18 enero 2023].

Ávila, A., 2016. Antecedentes: Autodefensa campesina y guerrillas liberales y revolucionarias. *Pares* [en línea]. Disponible en: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2016/09/Conferencias-de-las-Farc.pdf> [Acceso 24 julio 2021].

Barreto-Rozo, A., 2007. Normalidad y excepcionalidad: la indescifrable regularidad contemporánea de la excepción. *SELA 2006, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Bello, M.N, ed., 2013. *¡Basta Ya! Colombia. Memorias de Guerra y Dignidad* [en línea]. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), 115. Disponible en: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/>

[basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf](#) [Acceso 18 enero 2023].

- Boumba, N., y Badia i Dalmases, F., 2021. La gansterización de Haití. *OpenDemocracy* [en línea], 15 de febrero. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/es/gansterizacion-haiti/> [Acceso 18 enero 2023].
- Caballero Argáez, C., 2009. La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX. *Revista Estudios Sociales* [en línea], n° 33, 91. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3041774> [Acceso 18 enero 2023].
- Carreño Donoso, F.D., 2016. La dictadura de Pinochet como proceso estético-político y su devenir democrático. *Revista Enfoques* [en línea], 14(24), 253–266. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/960/96046559011.pdf> [Acceso 18 enero 2023].
- Celemín Caicedo, Y.A., 2021. Apuntes sobre la necesidad de crear una gramática propia para comprender el Estado de emergencia económica, social y ecológica. *Working Paper 01*, Bogotá: Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 1982. *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en la República de Colombia* [en línea]. Washington, DC: CIDH. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/colombia81sp/Indice.htm> [Acceso 23 de enero de 2023].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2021. *Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia* [en línea]. Washington, DC: CIDH. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf [Acceso 18 enero 2023].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2020. *A dos años de su visita a Nicaragua, la CIDH advierte y condena el incumplimiento de sus recomendaciones y llama urgentemente al Estado a implementarlas* [en línea]. Nota de prensa. 16 de mayo. Washington, DC: CIDH. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/113.asp> [Acceso 18 enero 2023].
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo *et al.*, 2021. *Observaciones al Decreto 003 del 5 de enero de 2021, con el cual el Gobierno pretende cumplir con las órdenes de la Corte Suprema de Justicia sobre el derecho fundamental a la protesta social* [en línea]. Nota de prensa. 14 de enero. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas. Disponible en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=439 [Acceso 18 enero 2023].
- Corte Constitucional de Colombia, 2020. *Estadísticas: Control de Constitucionalidad de los Decretos Legislativos* [en línea]. Bogotá. Última actualización: 7 de diciembre. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/estadisticas.php> [Acceso 18 enero 2023].
- Dorantes Díaz, F.J., 2012. Estado de excepción y derechos humanos. Antecedentes y nueva regulación jurídica. *Alegatos* [en línea], n° 81, 393. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29896.pdf> [Acceso 18 enero 2023].
-

- Espinosa Moreno, F., 2020. *Guadalupe Salcedo y la historia de los incumplimientos a la paz* [en línea]. 12 de junio. Centro de Memoria, Paz y Reconciliación. Disponible en: <http://centromemoria.gov.co/guadalupe-salcedo-y-la-historia-de-los-incumplimientos-a-la-paz/> [Acceso 18 enero 2023].
- Excepcional*, 2014. Real Academia Española, ed., *Diccionario de la lengua española*. 23ª ed. Madrid: Espasa.
- Fajardo Rivera, D., 2020. *Aclaración de voto a la sentencia C-145 del 2020*.
- Ferreira, Miguel A.V., 2020. Situaciones excepcionales: Alicia, el espejo y el Partido Único. Reflexiones sociológicas en torno al COVID-19. *Intersticios: Revista sociológica de Pensamiento Crítico* [en línea], 14(1), 95. Disponible en: <https://www.intersticios.es/article/download/20557/13694> [Acceso 18 enero 2023].
- Fix-Zamudio, H., 2004. Los estados de excepción y la defensa de la Constitución. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* [en línea], 37(111), 803. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2004.111.3805> [Acceso 18 enero 2023].
- Fonseca, M., 2015. "We Must Kill the Bandits": Identidad, alteridad y estado de excepción en Haití (2004–2006). *Relaciones internacionales*, nº 29, 11–31.
- Franco Mendoza, R., 2020. *El MOEC 7 de enero, origen de la guerrilla revolucionaria en Colombia* [en línea]. 30 de julio. Trabajo de grado para optar por el título de: Historiador. Departamento de Historia, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/71420095.pdf> [Acceso 24 julio 2021].
- Fuentes-Contreras, E.H., 2020. Excepcionalidad y derecho. Generalidades de la excepcionalidad dentro de los Estados de derecho latinoamericana del Nuevo Constitucionalismo. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia* [en línea], 1(371), 107–134. Disponible en: https://revista.academiacolombianadejurisprudencia.com.co/index.php/revista_a_cj/article/view/47 [Acceso 18 enero 2023].
- Gallón Giraldo, G., 1979. *Quince años del estado de sitio en Colombia: 1958–1978*. Bogotá: Librería y Editorial América Latina.
- González Becerra, L., 2021. Los estados de excepción: aspectos conceptuales y su desarrollo constitucional en Ecuador. *Revista de Derecho Fiscal* [en línea], nº 18, 143–164. Disponible en: <https://doi.org/10.18601/16926722.n18.06> [Acceso 18 enero 2023].
- Heiss, C., 2020. Desafíos de los estados de excepción en el proceso constituyente. *Revista de Ciencia Política* [en línea], 58(1), 57–71. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2020.61562> [Acceso 18 enero 2023].
- Human Rights Watch, 2021. *Colombia. Eventos del 2020* [en línea]. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2021/country-chapters/377396> [Acceso 23 enero 2023].
- Melo, J.O., 2017. *Historia mínima de Colombia*. Ciudad de México: El Colegio de México.

- Misión de Solidaridad Internacional y Derechos Humanos, 2021. *Informe preliminar violación de DDHH en Colombia en el marco del Paro Nacional 2021* [en línea]. 3 de junio. Disponible en: <https://www.colectivodeabogados.org/wp-content/uploads/2021/06/Mision-de-Solidaridad-Internacional-y-Observacion-de-DDHH-Informe-preliminar-03-06-21.pdf> [Acceso 23 enero 2023].
- Mota Gutiérrez, D., y Sampaio Rocha, R., 2021. A atual face do estado de exceção no brasil como um obstáculo ao desenvolvimento: substituição de governos autoritários por medidas Autoritárias ao abrigo da legislação. *Revista Inclusiones* [en línea], 8(Extra 11), 141–154. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8066483> [Acceso 18 enero 2023].
- Ospina, J.C., 2021. COVID, excepcionalidad y emergencia. Una grieta de riesgo para los derechos y de elusión del control judicial. *Working Paper 01* [en línea]. Bogotá: Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Disponible en: <https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/articulo-covid-excepcionalidad-y-emergencia.pdf> [Acceso 18 enero 2023].
- Pettinà, V., 2018. *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Revista Semana, 1982. ¿La noche quedó atrás? *Revista Semana* [en línea], 11 de julio. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-noche-queda-atras/367-3/> [Acceso 24 julio 2021].
- Reyes Cuartas, J.F., 2020. *Aclaración de voto a la sentencia C-307 del 2020*.
- Reyes Reyes Cuartas, J.F., y Rojas Ríos. A., 2020. *Salvamento parcial de voto a la sentencia C-145 del 2020*.
- Robledo Silva, P., 2021. El control de constitucionalidad de la Corte Constitucional colombiana a los estados de emergencia ocasionados por la pandemia del COVID-19 en el 2020. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* [en línea], 25(2). Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.25.19> [Acceso 18 enero 2023].
- Salas-Salazar, L.G., 2016. Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial* [en línea], 26(2), 45–57. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.57605> [Acceso 18 enero 2023].
- Schmitt, C., 2009. *Teología política*. Madrid: Trotta.
- Siles, A., 2017. Problemática constitucional del Estado de Emergencia en Perú: algunas cuestiones fundamentales. *Estudios constitucionales* [en línea], 15(2). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002017000200123> [Acceso 18 enero 2023].
- Soto Moreno, L., 2019. Construcción de *nuda vida* y excepcionalidad. Análisis de algunas herramientas jurídicas en Argentina, Chile y Colombia. *Revista Argentina de Ciencia Política* [en línea], nº 22, 91–111. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11336/134045> [Acceso 18 enero 2023].

- Temblores, 2021. *Reporte sobre los hechos de violencia policial ocurridos durante el 2021* [en línea]. Bogotá: Temblores ONG. Disponible en: https://www.temblores.org/files/ugd/7bbd97_10674d3f5b324b6abe45fad8b1083b7b.pdf [Acceso 23 enero 2023].
- Temblores e Indepaz, 2021. *Informe a la CIDH sobre la violación sistemática de la Convención Americana y los alcances jurisprudenciales de la Corte IDH con respecto al uso de la fuerza pública contra la Sociedad civil en Colombia, en el marco de las protestas acontecidas entre el 28 de abril y el 12 de mayo* [en línea]. Mayo. Bogotá: Indepaz. Disponible en: <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/05/INFORME-CIDH-VIOLENCIA-POLICIAL-PROTESTA-SOCIAL.pdf> [Acceso 23 enero 2023].
- Umaña Hernández, C.E., 2020. Paro Nacional 21N: lecciones, retrocesos y desafíos democráticos. En: C. Rico Marulanda et al., eds., *Democracia, representación y nuevas formas de participación: Una mirada en prospectiva*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 193–194.
- Umaña Hernández, C.E., en prensa. *El caso del Palacio de Justicia: un estado del arte*. Documento de Trabajo Capaz. Bogotá: Instituto Capaz.
- Umaña, C., y Osorio, A., sin fecha. Análisis de violaciones a derechos humanos 2019-2021. *Documentos de Trabajo del Departamento de Derecho Constitucional*.
- Urrego, A., 2021. Conozca las ocho peticiones del pliego del Comité Nacional del Paro al Gobierno. *La República* [en línea], 19 de mayo. Disponible en: <https://www.larepublica.co/especiales/los-costos-del-paro/conozca-las-ocho-peticiones-del-pliego-del-comite-nacional-del-paro-al-gobierno-3171849> [Acceso 18 enero 2023].
- Valencia Gutiérrez, A., 2010. El juicio político a Rojas Pinilla en el congreso de la República (1958–1959) y la conspiración contra el Frente Nacional. *Revista Sociedad y Economía* [en línea], n° 18, pp. 183–209. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/996/99618003008.pdf> [Acceso 24 julio 2021].
- Vanegas Gil, P.P., 2011. La constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después. *Revista Derecho del Estado* [en línea], n°27, pp. 261–290. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3020> [Acceso 23 enero 2023].
- Villanueva Martínez, O., 2012. *Guadalupe Salcedo y la insurrección llanera, 1949–1957*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Normatividad

- Acto Legislativo 1 de 1960. 10 de diciembre de 1960. *Diario Oficial*, n° 30403.
- Congreso de la República, 1994. Ley estatutaria 137 por la cual se regulan los Estado de Excepción.

Jurisprudencia de Colombia

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 22 de julio de 2021. Rad. 11001-03-15-000-2021-02250-00 (Acción de Tutela).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-004 de 1992.
Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-135 de 2009.
Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-179 de 1994.
Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-216 de 2011.
Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-254 de 2009.
Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-802 de 2002.
Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-145 del 2020.
Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-206 de 2020.
Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-307 del 2020.
Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-492 del 2000.
Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. STC7641-2020. Sentencia del 22 de septiembre del 2020. Rad. 11001-22-03-000-2019-02527-02.
Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 30 de octubre de 1969.

Jurisprudencia internacional

Corte IDH. Caso de *La Masacre de Mapiripán vs. Colombia*. Fondo, reparaciones y Costas, sentencia del 15 de septiembre de 2005, serie C, no. 134.
Corte IDH. Caso de *La Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140.